

**CONTRIBUCIÓN AL ESTUDIO DE LAS IMPLICACIONES DE LA  
REFORMA DEL CÓDIGO DE MINAS - LEY 685 DE 2001**

**Por:**

**Diego Armando Ruiz Moya  
Código 40981152-0**

**Directora:**

**Lina María Cárdenas Marín**

**UNIVERSIDAD DE MANIZALES  
FACULTAD DE DERECHO  
MANIZALES 2011**

## TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
<b>CONTRIBUCIÓN AL ESTUDIO DE LAS IMPLICACIONES DE LA REFORMA DEL CÓDIGO DE MINAS - LEY 685 DE 2001</b>	<b>6</b>
<b>RESUMEN DEL PROYECTO</b>	<b>7</b>
<b>PALABRAS CLAVE</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>10</b>
<b>1. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN</b>	<b>17</b>
<b>2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN</b>	<b>20</b>
<b>3. JUSTIFICACIÓN</b>	<b>22</b>
<b>4. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL</b>	<b>24</b>
4.1. Marco teórico.	24
4.2. Marco jurídico	24
4.3. Marco constitucional.	25
4.4. Marco legal.	29
4.5. Marco político	35
4.6. Marco social.	41
4.6.1. La minería que se practica en Colombia y su posibilidad de generar empleo.	42
4.6.2. Mineros agremiados.	44
4.6.3. Un sector productivo estigmatizado.	47
4.6.4. Marco ambiental.	49
<b>5. HIPÓTESIS, CATEGORÍAS Y VARIABLES</b>	<b>55</b>

<b>6.</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<b>65</b>
6.1.	Objetivo general	65
6.2.	Objetivos específicos	65
<b>7.</b>	<b>METODOLOGÍA</b>	<b>68</b>
7.1.	Tipo de investigación	68
7.2.	Método	68
7.3.	Población y muestra	69
7.4.	Fuentes de información primaria y secundaria	70
7.5.	Técnicas e instrumentos de recolección de información	70
7.6.	Depuración y sistematización de la información	71
<b>8.</b>	<b>ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DEL PROYECTO</b>	<b>76</b>
<b>9.</b>	<b>RESULTADOS ALCANZADOS</b>	<b>77</b>
9.1.	REFORMA A LA LEY 685 DE 2.001, CODIGO DE MINAS, LEY 1382 DE 2.010 Y SUS DECRETOS REGLAMENTARIOS	78
9.1.1.	PRINCIPALES ASPECTOS DE LA REFORMA DE LA REFORMA DE LA LEY MINERA EN COLOMBIA	81
9.1.1.1.	Reservas Especiales	81
9.1.1.2.	Requisitos adicionales en el trámite de radicación de propuesta de Contrato de Concesión Minera	83
9.1.1.3.	Zonas excluibles de la minería	85
9.1.1.4.	Plan de Ordenamiento minero	88
9.1.1.5.	Prorrogas etapa explotación	89
9.1.1.6.	Prorrogas y renovaciones del Contrato de Concesión Minera	90
9.1.1.7.	Formulario Especial. Se adiciona el siguiente párrafo al artículo 84 de la ley 685 de 2001 conforme el artículo 7 de la ley 1382 de 2010	91
9.1.1.8.	Integración de Áreas	92
9.1.1.9.	Nueva Causal de Caducidad del Contrato de	

	<b>Concesión minera</b>	<b>94</b>
<b>9.1.1.10.</b>	<b>Autorización temporal</b>	<b>95</b>
<b>9.1.1.11.</b>	<b><i>Necesidad de los bienes.</i></b>	<b>98</b>
<b>9.1.1.12.</b>	<b><i>Nuevo programa de legalización Minera.</i></b>	<b>100</b>
<b>9.1.1.13.</b>	<b><i>Licencia ambiental.</i></b>	<b>111</b>
<b>9.1.1.14.</b>	<b><i>Requisito ambiental. El Artículo 14 de la ley 1382 de 2010 modifica el artículo 206 del código de Minas</i></b>	<b>112</b>
<b>9.1.1.15.</b>	<b><i>Estudios y licencias conjuntas</i></b>	<b>112</b>
<b>9.1.1.16.</b>	<b><i>Canon superficiario.</i></b>	<b>113</b>
<b>9.1.1.17.</b>	<b><i>Presentación de la propuesta. Con la ley 1382 de 2010 en su artículo 17 se modifica el inciso 1 del artículo 270 de la ley 685 de 2001</i></b>	<b>115</b>
<b>9.1.1.18.</b>	<b><i>Requisitos a la propuesta de contrato de concesión minera.</i></b>	<b>116</b>
<b>9.1.1.19.</b>	<b><i>Objeciones a la propuesta.</i></b>	<b>120</b>
<b>9.1.1.20.</b>	<b><i>Rechazo de la propuesta de Contrato de Concesión Minera</i></b>	<b>120</b>
<b>9.1.1.21.</b>	<b><i>Garantía Real</i></b>	<b>121</b>
<b>9.1.1.22.</b>	<b><i>Procedimiento administrativo para la regulación de la servidumbre minera.</i></b>	<b>122</b>
<b>9.1.1.23.</b>	<b><i>Fiscalización y seguimiento</i></b>	<b>124</b>
<b>9.1.1.24.</b>	<b><i>Nuevo acto sujeto a registro minero</i></b>	<b>139</b>
<b>9.1.1.25.</b>	<b><i>Libertad de área minera. Se adiciona con el artículo 25 de la ley 1382 de 2010 al artículo 334 de la ley 685 de 2001</i></b>	<b>139</b>
<b>9.1.1.26.</b>	<b><i>Distritos especiales mineros.</i></b>	<b>140</b>
<b>9.1.1.27.</b>	<b><i>Responsabilidad Social empresarial</i></b>	<b>141</b>
<b>9.1.1.28.</b>	<b><i>Garantías y derechos consagrados en la ley 780 de 1993</i></b>	<b>142</b>

<b>9.1.1.29.</b>	<b><i>Mano de obra regional</i></b>	<b>144</b>
<b>9.1.1.30.</b>	<b>Pequeña minera mediante método de mini dragas</b>	<b>146</b>
<b>10.</b>	<b>CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y</b>	
	<b>OBSERVACIONES</b>	<b>149</b>
	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>154</b>

**CONTRIBUCIÓN AL ESTUDIO DE LAS IMPLICACIONES DE LA  
REFORMA DEL CÓDIGO DE MINAS - LEY 685 DE 2001**

## RESUMEN DEL PROYECTO

El fenómeno que empieza a estudiarse tiene en la minería tradicional<sup>1</sup> que se practica en Colombia su objeto de análisis predilecto y, en la Ley 1382 de 2010 que modifica el denominado Código de Minas<sup>2</sup>, el instrumento por el cual se deterioran gravemente las condiciones de existencia de la pequeña y mediana minería. El problema radica, fundamentalmente, en el afán que experimenta el Gobierno Nacional por usufructuar, a través de terceros, los pingües beneficios económicos que trae la explotación minera a gran escala, en un momento en que la demanda y los precios de los minerales son extraordinariamente elevados. Consecuencia de ello, y con una legislación que se muestra especialmente permisiva con la competencia desigual que suponen las multinacionales que invierten en el sector, la minería tradicional tiende quizás a desaparecer como medio de subsistencia de miles de familias que dependen de la explotación artesanal o informal.

El humilde objetivo que se traza la presente investigación es, en términos generales, hacer un aporte exploratorio que contribuya a explicar la situación de la pequeña minería en Colombia como subsector productivo que, después de la Ley 1382 de 2010 que reforma el actual Código de Minas, está teniendo muchos problemas para el fomento de su actividad y para contar con

---

<sup>1</sup> Clase de minería que es definida, para su lectura y consulta, en el apartado dedicado a las hipótesis, categorías y variables.

<sup>2</sup> Es la misma Ley 685 de 2001, por la cual se expide el actual Código de Minas y se dictan otras disposiciones.

posibilidades reales de competencia en un segmento que ahora incluye poderosas compañías multinacionales.

De manera paralela, se ayudará a demostrar que, especialmente los últimos dos gobiernos nacionales, han defendido y aprovechado las disposiciones de la reforma aparentando luchar contra la minería que ellos llaman “ilegal” porque, auscultando un poco más dentro del universo de datos disponibles, lo que parece saltar a la vista es que las políticas ejecutadas en relación a la industria minera, sobre todo después de las enmiendas a la Ley 685 de 2001 o Código de Minas, son solamente el resultado de un listado de medidas de política económica impuestas desde afuera y que se conoce como el Consenso de Washington<sup>3</sup>.

Entre tanto, la metodología que se emplea para lograr un conocimiento confiable y los objetivos propuestos es, básicamente, de tipo cualitativo y, como tal, buscará un examen exhaustivo y una comprensión holística del fenómeno estudiado. Establecer y operar las relaciones entre dos o más variables y/o conceptos será una manera de dar respuesta a las hipótesis sugeridas, toda vez que la correlación que se pretende alcanzar servirá para predecir el comportamiento de una variable sabiendo cómo varían otras vinculadas con ella.

---

<sup>3</sup> Conjunto de recomendaciones de política económica para países en desarrollo o emergentes realizadas en 1989 por instituciones financieras y económicas como el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio.



## **PALABRAS CLAVE**

Minería tradicional, pequeña minería, mediana minería, minería a gran escala, Código de Minas, recursos naturales no renovables, medio ambiente, prospección, exploración y explotación minera, legalización, compañías mineras multinacionales, contrato de concesión, canon superficiario, regalías, yacimiento, mina, autoridad minera, impacto ambiental, minería informal, minorías étnicas, Registro Minero Nacional, propiedad privada, propiedad estatal, propiedad colectiva, derecho de prelación, consulta previa, licencia ambiental, proyecto minero, mega-proyectos.

## INTRODUCCIÓN

En momentos en que se da por un hecho en Colombia que la reforma del Código de Minas, después de ser demandada por cuestiones procedimentales, corre el riesgo de ser declarada inexecutable por la Corte Constitucional en el futuro; y justo cuando el país es testigo de una creciente controversia por la forma en que la multinacional Greystar, ante la presión ciudadana, ha tenido que pedir una suspensión del trámite de licenciamiento para su proyecto de exploración en el Páramo de Santurbán<sup>4</sup>; llegan noticias desde el Reino Unido que hablan de la posición crítica de la revista británica The Economist con respecto a dos temas sensibles para el funcionamiento de nuestra economía: las condiciones de movilidad del capital en el mercado colombiano (de las cuales reclama su mitigación), y el tema recurrente de la inseguridad que, como es sabido, vive días exacerbados con la presencia de las llamadas bandas criminales en más de 160 municipios del territorio nacional, muchos de ellos dedicados a la minería.

El mensaje enviado por dicha publicación coincide, de manera sospechosa, con la reciente participación del ministro de Minas y Energía de Colombia,

---

<sup>4</sup> Desde el pasado gobierno, según [cronicadelquindio.com](http://cronicadelquindio.com) (23/03/11), cuando una entidad adscrita al Ministerio de Minas y Energía como Ingeominas estuvo entregando títulos mineros sin importar si comprometían Parques Naturales Nacionales, ecosistemas estratégicos-tales como los páramos- o sitios sagrados para las minorías étnicas, se viene gestando un duro revés para los intereses de la compañía canadiense Greystar que, ante un movimiento social sin precedentes en Bucaramanga, tuvo que desistir de obtener la licencia ambiental para la explotación minera a cielo abierto en la reserva más grande de agua que tiene Colombia, es decir, en el Páramo de Santurbán. Este proyecto, denominado “de Angostura”, y La Colosa, en Cajamarca (Tolima), son proyectos de minería a gran escala pertenecientes a empresas extranjeras, con reservas potenciales de oro bastante similares, explotación a cielo abierto, ubicadas en alta montaña, y rodeadas de fuentes hídricas que surten acueductos locales.

Carlos Rodado Noriega, en una prestigiosa feria internacional llevada a cabo en Toronto (Canadá), donde asistieron analistas financieros e inversores de todo el mundo. Un anuncio realizado por el ministro a los presentes, tomó por sorpresa a muchos: “Podría bajar impuesto de renta a empresas mineras” que operen el país; esto en aparente compensación por el incremento del impuesto al patrimonio y la desaparición de algunas deducciones tributarias que el Gobierno de Juan Manuel Santos dispuso en los últimos meses.

Una de las preguntas que hacen parte esta labor investigativa, y que servirá eventualmente para resaltar la relevancia que le es inherente, es como sigue: ¿le interesa tanto al Gobierno Colombiano que lleguen inversores preferiblemente extranjeros a explorar y explotar, seguramente con ambiciosos mega-proyectos caracterizados por su falta de arraigo y potencial destructivo, los incalculables recursos naturales no renovables que yacen en el subsuelo y que, como en el caso del oro, alcanzan precios récord<sup>5</sup> en el mercado?

La respuesta puede parecer lógica pero, probablemente sí, sobre todo tomando en consideración que el boom de la producción aurífera en Colombia desde 2008, y su creciente demanda internacional, han llevado precisamente al Senador Juan Mario Laserna -perteneciente al Partido Conservador y a la coalición de Gobierno- a radicar en el Congreso un proyecto de ley que se propone elevar sustancialmente las regalías que pagan las empresas en Colombia por concepto de explotación del oro, según lo informa el portal Portafolio.com.co que, el pasado 10 de marzo, publicó

---

<sup>5</sup> El oro alcanzó, según El Economista.com.mx, máximos históricos que lo llevaron por encima de 1.460 dólares la onza, la segunda semana de abril del presente año. “Apoyado por la debilidad del dólar, los disturbios en Oriente Medio y norte de África, y los problemas de la deuda de la zona euro”.

una entrevista con el economista tolimense.

La iniciativa presentada aún está en trámite en el Congreso y espera incrementar el porcentaje de las regalías de manera escalonada, hasta llegar a un oneroso 12% de la producción obtenida por cada compañía. Sin embargo, el proyecto de ley parece buscar algo más que mayores ganancias para el país y compensar, a través de los Municipios, el impacto ambiental que genera la explotación minera. También contemplaría reforzar la actual legislación y poner contra las cuerdas a la minería tradicional propiamente dicha, hasta dejarla fuera de combate; tal y como puede inferirse de la declaración dada por el congresista Laserna, al ser preguntado por el objetivo que se persigue con el escalonamiento en el pago de regalías:

“Se busca acabar (de nuevo) con la minería ilegal, pues las empresas pagarán de acuerdo con su nivel de producción...”

Lo que aquí parece discutirse, en función de lo dispuesto por la Ley 1382 de 2010, es la forma como la minería tradicional puede seguir existiendo, muchas veces cumpliendo con requisitos formales de orden comercial y tributario, sin una clasificación de la minería que tenga en cuenta su condición desfavorable con respecto a grandes proyectos estratégicos en los que estarían involucradas empresas multinacionales con gran disponibilidad de capital. Así, en el artículo 165 del Código de Minas (subrogado. Ley 1382 de 2010, art.12) se establece, por ejemplo, que “los explotadores, los grupos y asociaciones de minería tradicional que exploten minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional, deberán solicitar, en el término improrrogable de dos (2) años contados a partir de la promulgación de la presente ley, que la mina o minas correspondientes le sean otorgadas en concesión llenando para el efecto todos los requisitos de

fondo y de forma y siempre que el área solicitada se hallare libre para contratar, y se acredite que los trabajos mineros se vienen adelantando en forma continua desde antes de la vigencia de la Ley 685 de 2001.”

¿Qué significa esta exigencia de legalización para la pequeña y mediana minería?, pues simple y llanamente que cualquier empresa local en la producción minera, particularmente en el sector aurífero dominado por operaciones artesanales de pequeña escala, está precipitada a competir de igual a igual con verdaderos conglomerados industriales como Anglo gold Ashanti Colombia que está considerado el tercer productor mundial de oro y que ahora cuenta con una licencia parcial para explorar en la mina La Colosa<sup>6</sup> (Tolima). Además, no parece lógico que se hable de un proceso de legalización para los pequeños mineros nacionales cuando, en realidad, la posibilidad de solicitar áreas libres para la explotación es cada vez menor. Sobre todo si tenemos en cuenta que dichas áreas están siendo ocupadas con bastante rapidez por aquellas compañías mineras multinacionales que, como en el caso ya mencionado de Anglo gold Ashanti, junto a Greystar y Medoro, esperan incursionar en un sector que espera crecer este año al 7,2%, muy a pesar de la desaceleración sufrida respecto del año 2010.

Así mismo, otra disposición que pone de manifiesto la falta de privilegios y de garantías para el minero artesano o tradicional que quiera iniciar, por ejemplo, una fase de exploración es la contenida en el artículo 16 de la reforma que modifica el llamado canon superficiario<sup>7</sup>. La novedad radica en

---

<sup>6</sup> El proyecto de oro La Colosa, ubicado en límites entre Tolima y Quindío, es actualmente el mayor prospecto aurífero del país muy por encima, incluso, de Marmato que también se perfila como una explotación a cielo abierto, con las consecuencias negativas socio-ambientales que se expondrán en el Marco ambiental. En este momento, según el diario digital Portafolio.com, se prevé que son 12,3 millones de onzas de oro las que contendría el yacimiento, pero son todavía estudios preliminares.

<sup>7</sup> Contraprestación económica que recibe el Estado colombiano desde el momento mismo de la presentación de la solicitud o propuesta de contrato de concesión, en función y en proporción al tamaño del área que el interesado

la cancelación anticipada de ese rubro por anualidades, incluidas las grandes compañías que tengan áreas concedidas para tal fin por la autoridad minera<sup>8</sup>. Sin embargo, aunque el canon estipulado baja de tres salarios mínimos legales vigentes (SMLV) a uno solamente por hectárea y, en apariencia, esto es benéfico para la pequeña y mediana minería; quienes finalmente sacarían provecho de todo esto son las transnacionales mineras que tienen, en la práctica, la posibilidad de solicitar y ocupar grandes extensiones de suelo y/o subsuelo para especular, con su volumen accionario y potencial explotador, en los mercados de valores que les son tan afines.

Y es que antes de empezar siquiera la primera fase (que es la fase de exploración), cualquier persona natural o jurídica que pretenda reservar un área en particular para ser posteriormente explotada está obligada a pagar un canon superficiario que, con frecuencia, alcanza casi los dos millones de pesos por año (\$2.000.000.00) para el caso del pequeño minero que, normalmente, tiene proyectos que no sobrepasan las cien hectáreas. En efecto, cuando al minero artesano se le dificulta cancelar dicho gravamen y suponiendo que su actividad se haya inmersa en un proceso de legalización, su propuesta podría ser entonces rechazada o, en el peor de los casos, se declararían caducos cualquier contrato de concesión que haya de por medio. Una situación que, sin duda, pone al minero tradicional fuera de competencia por las áreas más apetecidas para la producción en ese sector ahora

---

pretende reservar. De esta manera se evita que el Estado entregue derechos sobre áreas mineras de su propiedad, sin recibir nada a cambio como sucedía hasta hace poco. Se impide también la posterior evasión del canon superficiario y se propende, en teoría, por una mayor seriedad y responsabilidad en la presentación de propuestas de contratación en áreas mineras.

<sup>8</sup> El artículo 317 del Código de Minas que habla de la competencia hace explícito que, "sin otra denominación adicional, se entenderá (cualquier referencia hecha a la autoridad minera) hecha (también) al Ministerio de Minas y Energía o en su defecto a la autoridad nacional, que de conformidad con la organización de la administración pública y la distribución de funciones entre los entes que la integran, tenga a su cargo la administración de los recursos mineros, la promoción de los aspectos atinentes a la industria minera, la administración del recaudo y distribución de las contraprestaciones económicas señaladas en este Código..."

estratégico para el país.

Finalmente, y haciendo énfasis en los costos que todo proyecto minero debe asumir en Colombia para operar como concesionario, surge la figura del pago de fiscalización<sup>9</sup> minera con la reforma de la Ley 685 de 2001. Se trata de otra novedad en la legislación y supone, regularmente, un costo aproximado de cuatro millones de pesos (\$4.000.000.00) al año por tal servicio. Esto sin contar, primero, con que el costo de la licencia ambiental para este tipo de contratos es de unos treinta millones de pesos (\$30.000.000.00), que un requerimiento como el PTO<sup>10</sup> alcanza fácilmente los diez millones (\$10.000.000.00) y, segundo, que todavía existen otros gastos asociados a la actividad minera representados en otros impuestos de ley y en etapas tempranas como el montaje y la operación.

Queda solamente por añadir que la Ley 1382 de 2010 que reforma, como hasta ahora, el actual Código de Minas incluso estuvo cerca de violar la Constitución Política que nos rige desde 1991 cuando, en virtud de lo establecido en el capítulo XIX dedicado a la figura de la expropiación en dicho código, se insistió hasta última hora en expropiar por vía administrativa a aquellos propietarios de fundos cuyos bienes inmuebles fueran considerados indispensables para cualquier proyecto minero. Esto fue soportado en el artículo 186 del capítulo antes mencionado que habla de la minería como “una actividad de utilidad pública e interés social”, sin embargo,

---

<sup>9</sup> El art.325 del Código de Minas tipifica originalmente que la autoridad minera podrá cobrar por sus servicios. La modificación estriba, fundamentalmente, en que “los servicios de fiscalización y seguimiento a los títulos mineros” también se cobrarán “con base en el número de hectáreas objeto de título o propuesta, la producción, los minerales, el alcance, el contenido y la complejidad del servicio, los equipos requeridos y la recuperación de los costos de desplazamiento cuando haya lugar, tasados en salarios mínimos legales”.

<sup>10</sup> Programa de Trabajos y Obras de Explotación que se debe anexar al contrato de concesión como parte de las obligaciones de quien aparece como concesionario. Entre otros elementos, dicho programa deberá contener la delimitación del área definitiva de explotación, el mapa topográfico de dicha área, información sobre las reservas que habrán de ser explotadas y, como exigencia polémica, un “plan de obras de recuperación geomorfológica paisajística y forestal del sistema alterado.”

expropiar de esta manera entra a violar de plano el artículo 58 de la Constitución Política que garantiza “la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores”. La cuestión finalmente se zanjaría con la añadidura de un sólo párrafo<sup>11</sup> al artículo siguiente que está referido a la necesidad de los bienes.

---

<sup>11</sup> El cual dispone que, cuando el Ministerio de Minas y Energía considere necesario presentar una solicitud de bienes para ser expropiados, previamente se hará un “avalúo técnico del inmueble o de la posesión, por medio de peritos de la propiedad raíz para tasar la respectiva indemnización a favor del titular del predio a expropiar.”



## 1. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Cualquier aproximación al problema del abandono y de la política segregacionista que experimenta la minería tradicional por cuenta del Estado Colombiano debe partir de los antecedentes históricos del derecho minero, y todavía con mayor razón cuando el problema de investigación planteado no cuenta con estudios previos que le sirvan de referencia. En consecuencia, se hará un breve repaso en el tiempo perfilando aquellas apariciones históricas precursoras de la actual legislación, partiendo de lo dispuesto por España en el período de la colonización, y terminando con la Ley 685 de 2001 o el existente Código de Minas, con su respectiva reforma. Los apuntes descritos a continuación se cimentan, en buena parte, en los escritos de José Luis Aramburo contenidos en Curso de Derecho Minero.

- Es necesario advertir que mucho antes de que llegaran los esclavos provenientes de África a estas latitudes (siglo XV), ya se practicaba la minería artesanal o tradicional en tiempos prehispánicos por los mismos aborígenes.

En este sentido, lo estatuido por las leyes españolas en materia minera puede ilustrar las directrices más destacadas de nuestro derecho minero. Así, luego de atribuirse en un principio el dominio sobre las minas según el propietario del terreno (rey, señor, abad, etc.), se pasa de una manera sostenida a la concentración de tal dominio en la Corona, para concluir en la figura de la adjudicación y la regalía en beneficio de esa misma Corona.

- Abordando ahora el siglo XIX, se destaca el gran gesto patriótico del Libertador Simón Bolívar para quien es imprescindible, en un decreto sobre minas sancionado en 1829, que se nacionalice el subsuelo, y se reciba la herencia de la Corona Española como consecuencia obvia de la soberanía.
- Se da comienzo luego a la era constitucional centrada en la República y que buscaba trascender los Estados federados. Surge entonces la Constitución de 1886 animada por ideas claramente conservadoras, y se declaran por vez primera los recursos del subsuelo como propiedad exclusiva del Estado Colombiano.
- Antes de ingresar al siglo XX se adopta para toda la nación lo que se conoce como el Código de Antioquia, y que no es otra cosa que el estatuto que se aplicaba en dicho Estado soberano en tiempos en que ya era evidente la extraordinaria riqueza aurífera de tal comarca.
- Acto seguido, se vienen una serie de disposiciones mineras que tienen como denominador común la figura de la adjudicación<sup>12</sup> que antes se mencionaba. Es el caso de los metales preciosos y las esmeraldas, aunque el cobre se constituyó en una excepción con la Ley 21 de 1907, y se prohibió la adjudicación de minas de esmeraldas con la Ley 40 de 1905.

---

<sup>12</sup> Se trata básicamente de un régimen que se sigue aplicando ahora con la figura del contrato de concesión. Entre las diferencias se encuentra que, en ese entonces, también se otorgaba un título a quien "descubriera" un potencial yacimiento minero pero, el título adjudicado, lo concedía la autoridad departamental (gobernador) y, posteriormente, se perfeccionaba inscribiéndolo en el registro de instrumentos públicos, con algunas limitaciones en el otorgamiento de minerales, tales como las esmeraldas, el cobre entre otros. Se cobraba por parte de la autoridad Departamental el llamado impuesto anual o de estaca, que se asemeja hoy al llamado canon superficario.

- La Ley 20 de 1969 tuvo consecuencias importantes para la práctica minera que también se dejan ver en la legislación existente, como se verá. Es así como en el artículo 7 se declara de “utilidad pública e interés social la industria minera en sus ramas de exploración, explotación, beneficio, transporte y procesamiento.”
- El Decreto 2655 de 1988 se puede considerar de mucha relevancia porque, además de apostar por la formalización de la minería artesanal o tradicional, logra clasificar con algo de sentido común la minería en general estableciendo tres clases de minería: pequeña, mediana y gran minería.
- La Ley 685 de 2001 que contempla el actual Código de Minas hace énfasis en la utilidad pública y el interés social de la industria minera en todas sus ramas y fases, pero además consagrando la expropiación a que haya lugar como necesaria para la facilitación de dicha industria, lo que es frecuente sólo en el caso de la gran minería.
- Para terminar, y en tanto la reforma al Código de Minas o Ley 1382 de 2010 se presenta como objeto particular de análisis del futuro proyecto de investigación que ya se esboza, cobrará este último capacidad de síntesis y de comprobación en la medida que se vayan cumpliendo las fases previstas para su desenvolvimiento.

## 2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

¿Es probable que el Estado Colombiano no tenga ningún interés en la pequeña minería y busque liquidarla artificialmente invocando, como lo hace el Gobierno Nacional, los costos de su funcionamiento representados en el impacto ambiental, la seguridad social e higiene minera, el control del orden público, la fiscalización minera y, por supuesto, el erario público?, es el interrogante que quiere encauzar el desarrollo del subsiguiente proyecto de tesis con la mira puesta en las condiciones, cada vez más desventajosas, que hoy determinan la práctica de la minería tradicional en el país. Como es de público conocimiento, el vigente Código de Minas (Ley 685 de 2001) que regula la actividad exploradora y explotadora del sector productivo en Colombia, incluyendo también el tipo de minería a gran escala que está sujeta a concesiones, ha sufrido una enmienda importante a través de la Ley 1382 de 2010.

Las implicaciones que está teniendo la reforma, en espera del pronunciamiento de la Corte Constitucional, son todavía objeto de debate en distintos sectores de la sociedad que ven con alivio, cuando menos, que el porcentaje de áreas excluidas para la explotación haya sido aumentado en 2 puntos, y ahora se sitúe en el 13%. Así mismo, la situación de las minorías étnicas es valorada ahora como “crítica” por algunos especialistas en la medida que la reforma amenaza con permitir la intervención en sus parcelas de empresas mineras (multinacionales) con ánimo de lucro, además de vulnerar el derecho que tienen a auto-determinarse para decidir si quieren

hacer, o no, minería en sus territorios. No obstante, se entiende básicamente que la Ley 1382 de 2010 ha llegado un poco tarde para reglamentar el impacto ambiental que origina, por ejemplo, la explotación aurífera en Colombia; y se interpreta también que el desconcierto provocado por el anuncio del ministro Rodado Noriega es sólo una manifestación inequívoca de que el ejercicio de la minería en Colombia necesita reglamentarse bajo principios más soberanos, otorgando así un trato digno y privilegiado a aquellos mineros tradicionales que se ven obligados a competir con las grandes compañías mineras.

### 3. JUSTIFICACIÓN

La trascendencia que pueda llegar a tener el proyecto en curso, con la fuerza argumental de sus posteriores conclusiones y eventuales propuestas, depende de los motivos interpuestos en la defensa de la minería tradicional que se hace en Colombia, y que tantos obstáculos ha encontrado para formalizar su ejercicio y neutralizar el impacto negativo que provoca en su entorno.

La minería a la que se hace referencia la han ejercido por más de cinco siglos: indígenas, negros, mulatos y gente de diversa procedencia. Siendo en estos momentos ejercida, en más de un 95%, por mineros que trabajan en condiciones que merecen, sin duda, mejorarse y que generan riquezas y divisas para el contenido de la hacienda pública. Hecho este generalmente ignorado y que el Gobierno Nacional parece utilizar, literalmente, en provecho de una industria que hoy se decanta por la minería a gran escala, una empresa, sin duda, muy lucrativa pero que se inclina inexorablemente a la explotación a cielo abierto, con todas las implicaciones negativas que esto supone en términos ambientales, y que tiene como referente más notable la aparición a finales del siglo XX en Colombia de la explotación carbonífera del Cerrejón.

La minería tradicional o pequeña minería ha sido una generadora de empleo en las regiones donde se desarrolla, ya que normalmente da trabajo remunerado a los habitantes de las zonas aledañas.

Merecen entonces ser identificadas las debilidades, fortalezas, oportunidades y amenazas que tiene este importante sector productivo de la minería tradicional para tratar de ayudar a crear una política minera en favor de los productores más débiles y desprotegidos como son los pequeños mineros colombianos. ¿Cómo sí es posible que en otros sectores de la economía colombiana se creen políticas de fomento para los sectores pequeños, medianos y grandes? Tal vez porque son sectores organizados gremialmente y políticamente.

Por las razones anteriores se estima legítima y justificable la realización de esta tesis de grado que puede servir de apoyo para la creación de una política minera en favor de la minería tradicional que se hace en Colombia.

## 4. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

**4.1. Marco teórico.** El presente trabajo de investigación tiene, básicamente, en el Código de Minas (Ley 685 de 2001) y en su respectiva reforma (Ley 1382 de 2010) sus fuentes de elaboración teórica y conceptual, sin detrimento de los decretos reglamentarios que le asisten desde el punto de vista de su prescripción formal. Así mismo, y teniendo en cuenta que, hasta la fecha, no se tiene noticia de estudios precedentes que permitan comprobar las hipótesis que aquí se manejan, el aporte teórico y conceptual del jurista y político Colombiano, José Luis Aramburo, en su obra Curso de Derecho Minero, tendrá en cuenta conforme a los objetivos que ha decidido trazar esta línea investigativa.

**4.2. Marco jurídico** Éste se divide en dos partes fundamentales que dan cuenta de la jerarquía que se establece normalmente en las leyes. En primer lugar, se buscarán entonces en la Constitución Política de Colombia (1991) los artículos y sanciones que determinan, directa o indirectamente, la actividad minera que se desarrolla en el país. Mientras que, en segundo término, se abordará la parte estrictamente legal o relacionada con el derecho que, a su vez, se subdivide en decretos reglamentarios, resoluciones y conceptos jurídicos emitidos por el Ministerio de Minas y Energía. Al final se agregarán aquellos convenios multilaterales suscritos con anterioridad que, de una u otra manera, terminan por afectar la actividad minera que se lleva a cabo en Colombia.



**4.3. Marco constitucional.** La Constitución Política de Colombia, según los requerimientos contextuales que marcan este proyecto de investigación, tiene en el Título XII que trata del régimen económico y de la hacienda pública sus aspectos con mayor trascendencia. Sin embargo, con relación a los derechos, las garantías y los deberes de que trata el Título II, es necesario indicar que hay cuatro artículos que destacan por su fundamentación, principalmente en lo que concierne a la minería. El primero de ellos es el artículo 63 que habla de los bienes de uso público como, por ejemplo, las tierras comunales y los parques naturales, calificándolos de “inalienables, imprescriptibles e inembargables”. La importancia de esta determinación es indudable porque, en momentos en que más del 60% de la inversión extranjera en Colombia se concentra en el sector minero, se impide que las zonas excluidas para la explotación carezcan de soporte legítimo.

Entre tanto, los artículos 79 y 80 muestran un compromiso bien definido con el medio ambiente en general, con el papel que debe desempeñar la comunidad, y con el manejo y el aprovechamiento de los recursos naturales. El artículo 79 señala, en efecto, que “todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano” y que “la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo”, algo crucial para la minería. Sin embargo, la última parte del artículo sería la más destacada por lo que tiene de ideal: “...Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”.

El artículo 80, por su parte, reclama no solamente la planificación por

parte del Estado de los recursos naturales que hay en el país, sino también que respalde su desarrollo sostenible.

Finalmente, el artículo 84 garantiza que, a través del Código de Minas, se cumpla con dicha reglamentación para ofrecerla como una referencia clara y única para quienes se dedican a la profesión: *“Cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio”*.

Regresando al Título XII de nuestra Carta Magna, corresponde exponer como es debido que, ya sea en terrenos públicos o privados, “el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables” (Art.332); y “la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común”, en un régimen donde “la libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades” (Art.333).

No debe causar ninguna sorpresa, a propósito de lo anotado anteriormente, que el régimen económico adoptado en Colombia de manera formal con la Constitución de 1991 esté regido por principios neoliberales o de libre mercado que entran a condicionar cualquier iniciativa privada relacionada, en este caso, con la industria minera. No obstante, el artículo 334 que sigue a continuación es una muestra clara de las contradicciones que todavía genera nuestra Carta Magna con relación a lo sucede realmente en la cotidianidad, particularmente cuando el Estado colombiano se olvida de fortalecer el aparato productivo, desde adentro, y termina por orientar una economía hacia afuera en la que el mercado interno tiene poca importancia:

*“La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.*

*El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones”.*

La renuncia explícita del Estado Colombiano a ser empresario y asumir la responsabilidad de crear el suficiente empleo para los ciudadanos, en lo tocante al sector minero, es un tema muchas veces dramático que también se debe abordar con la mayor seriedad. Se recogen aquí las palabras<sup>13</sup> del investigador colombiano, Ignacio Gómez, experto en minería, cuando afirma de manera sensata que si bien el país ha contado con Planes Nacionales de Desarrollo Minero, y con la Ley 685 de 2001 o Código de Minas, el Estado tiene un papel muy importante que jugar en la reestructuración de las instituciones llamadas a controlar la actividad minera y no debería dejar ciertas decisiones al sector empresarial. Mucho menos al cartel minero transnacional que controla redes

---

<sup>13</sup> En entrevista concedida al portal <http://www.alisos.net/>

multinacionales que operan con mentalidad depredadora.

Lo anterior es un llamado a respetar y honrar no solo el artículo 336 de la Constitución Política de Colombia que, de manera enfática, reza que “ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social y en virtud de la ley”; sino también el artículo 330 que consagra el derecho que tienen los “territorios indígenas” a gobernarse según los usos y costumbres de sus comunidades para ejercer, entre otras funciones, “velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios”.

En este mismo sentido, y adentrándonos en aspectos de la hacienda pública, el artículo 360<sup>14</sup> de nuestra enmendada Constitución se refiere al tema de las regalías, una manera de gravar la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio nacional. Lo establecido en dicho artículo no tiene nada de extraordinario e, incluso, puede llegar a decirse que es un mandato justo en la medida que los entes territoriales participarían de las regalías. No obstante, el Estado es un concepto bastante abstracto para hacerlo acreedor de dichas contraprestaciones económicas. Un buen ejemplo de ello es la forma como el Estado colombiano recibe, según Guillermo Rudas<sup>15</sup>, unos \$6 billones anualmente por concepto de regalías que no llegan al erario público, pues más de la mitad de esa suma le sería exonerada al sector minero, en especial a las grandes compañías extranjeras, mediante la ley

---

<sup>14</sup> El cual decreta, básicamente, que “la explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte”.

<sup>15</sup> Investigador colombiano y consultor en medio ambiente que también participó en la entrevista del portal <http://alisos.net/>

tributaria que el Gobierno Nacional está empeñado en mantener.

**4.4. Marco legal.** Viene a estar constituido, en principio, por la Ley 685 de 2001 o Código de Minas que incluye 362 artículos y 32 capítulos referidos a temas tan diversos como la concesión de minas, minería sin título, aspectos ambientales, aspectos económicos y tributarios o las disposiciones generales. De esta manera, el Ministerio de Minas y Energía expidió unas normas que regulan la ejecución de las actividades mineras, tratando de promover y salvaguardar el desarrollo de la minería en general.

El Código de Minas regula las relaciones jurídicas del Estado con los particulares y las de estos entre sí, sobre las actividades de prospección, exploración, construcción y montaje, explotación, beneficio, transformación, transporte y promoción de los minerales que se encuentren en el suelo o en el subsuelo por causa de los trabajos y obras de la industria minera, ya sean de propiedad nacional o de propiedad privada.

El Gobierno Nacional señala las áreas en las cuales no se pueden desarrollar actividades mineras en concordancia con el decreto 2200 del 19 de octubre de 2001. “Por el cual se delimitan zonas de reserva especial a que se refiere el artículo 31 del Código de Minas, artículo 34 Ley 685 de 2001”. Estas zonas excluidas donde no podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras incluyen parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestales.

En los artículos 14 y 15 del Código de Minas se definen el título minero y la naturaleza del derecho del beneficiario con derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal. Mientras que, en función de este único título dispuesto por la autoridad minera para constituir , declarar y probar el derecho ya mencionado, se considera el contrato de concesión como el medio establecido para pactar con el Estado en estos menesteres.

Es así como el artículo 327 del mismo código está referido a la creación del Registro Minero Nacional, un servicio oficial que otorga de manera exclusiva el contrato de concesión minera: “El Registro Minero Nacional es un servicio de cubrimiento Nacional, que se prestará desde la capital de la República directamente, o a través de dependencias Regionales, Departamentales y locales propias o, de las Gobernaciones y Alcaldías que se comisionen o deleguen”.

\* Decreto 2715 de 2010

Es el decreto que ordena o estatuye la Ley 1382 de 2010 (Código de Minas). A partir de dicha reglamentación se permite a los grupos y asociaciones de minería tradicional que explotan yacimientos de propiedad estatal, sin el título respectivo, que legitimen su situación ante la autoridad minera.

\* Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, 1989 (C169)

Se trata de un convenio de carácter universal adoptado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1989, puesto en vigor en

1991 y posteriormente ratificado por 22 países, entre ellos Colombia. Su contenido está inspirado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en otros instrumentos internacionales acerca de la prevención de un fenómeno en crecimiento como la discriminación.

En su primera parte, que habla de la Política General, dispone que tal convenio aplique “a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial”. También aplica “a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitan en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”.

De igual manera, en el artículo 6 de la misma primera parte, se establece que los gobiernos deberán, al aplicar las disposiciones de dicho convenio, primeramente “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”. Para después “establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de

decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan”.

Es indudable que aquí se están intentando proteger los derechos más elementales de los grupos étnicos minoritarios en Colombia cuando, debido a proyectos de exploración y explotación minera, terminen por ver sensiblemente afectados sus intereses como comunidad. En efecto, el mecanismo insignia para llevarlo a cabo es la llamada consulta previa<sup>16</sup> que, en el caso colombiano, fue incluida en el Artículo 330 de la Constitución Política de 1991 como párrafo:

*“La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de dichas comunidades”.*

En consecuencia, el acuerdo firmado con la OIT obliga al Gobierno Nacional a reconocer el derecho que tienen “los pueblos interesados” de decidir “sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”

---

<sup>16</sup> Reglamentada a través del Decreto 1320 de 1998 y que “tiene por objeto analizar el impacto económico, ambiental, social y cultural que puede ocasionarse a una comunidad indígena o negra por la explotación de recursos naturales dentro de su territorio”.



(artículo 7, numeral 1).

Así mismo, se dispone que los gobiernos deberán cooperar con los pueblos interesados para “proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan” (artículo 7, numeral 4). Y cuando “pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derecho sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades” (artículo 15, numeral 2).

\* Ley 70 de 1993

Es considerada una norma de la legislación afrocolombiana que se ocupa, particularmente, de las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico. Su importancia radica, más allá de que las zonas referidas abundan en yacimientos mayoritariamente auríferos, en el reconocimiento igualmente de las “prácticas tradicionales de producción” de tales comunidades y del derecho que tienen a la “propiedad colectiva”<sup>17</sup> cuando están organizados en un Consejo Comunitario como

---

<sup>17</sup> En el Capítulo I referido al objeto de la ley y las definiciones puede leerse, a propósito de la ocupación colectiva,

forma de administración interna.

El contenido de la Ley 70 de 1993 se divide en ocho capítulos que tratan de los principios en que se fundamenta, del reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva, de los recursos mineros adjudicables, y de la planeación y el fomento del desarrollo económico y social de las comunidades negras, entre otros. Toda esta parafernalia ha sido muy importante porque ha logrado poner en el mismo nivel de protección legal a las comunidades objeto de reconocimiento y a sus pares indígenas como grupos étnicos con “derecho a prelación”<sup>18</sup> cuando de sus ricos territorios se trata. No obstante, la Ley 685 de 2001 o Código de Minas incluye un capítulo (XIV) dedicado a los grupos étnicos que el Gobierno Nacional aun no ha reglamentado y esta circunstancia les priva, en la práctica, de unas buenas herramientas para la defensa de sus territorios y tradiciones.

No es difícil imaginar que los sucesivos gobiernos desde la entrada en vigencia del actual Código de Minas han tenido, tal vez, razones más que suficientes para negarse a reglamentar un tema que suele incomodar a las grandes compañías mineras que ven en Colombia un nicho de inversión seguro. Aunque habría que recordar que varios intentos de reglamentación han fracasado en un sector ahora perfilado hacia el capital extranjero, y conviene entonces sugerir, a manera de ejemplo, que una futura reglamentación de la minería practicada en territorios indígenas y de negritudes debe exonerarles de cancelar el valor del

---

que “es el asentamiento histórico y ancestral de comunidades negras en tierras para su uso colectivo, que constituyen su hábitat, y sobre los cuales desarrollan en la actualidad sus prácticas tradicionales de producción.”

<sup>18</sup> El artículo 124 del Código de Minas establece que “las comunidades y grupos indígenas tendrán prelación para que la autoridad minera (Ministerio de Minas y Energía) les otorgue concesión sobre los yacimientos y depósitos mineros ubicados en una zona minera indígena”.

canon superficiario para estimular el uso del derecho de preferencia, debe capacitarles para el correcto funcionamiento de sus eventuales exploraciones y explotaciones mineras y, además, debe proveer fomento técnico y económico para el desarrollo de las áreas mineras concedidas.

\* Ley 21 de 1991

Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la OIT, 1989.

\* Ley segunda de 1959

También llamada “ley forestal” por haber creado, en momentos en que Colombia presumía abiertamente de su aptitud selvática, siete reservas forestales nacionales con un área inicial de 65'696.000 Ha, las cuales a lo largo del tiempo han sufrido sustracciones equivalentes al 18.36%. Actualmente estas reservas alcanzan las 53'630.000 de Ha, justo cuando dicha norma está siendo reformada en función de los intereses del gran capital.

**4.5. Marco político.** Es de todos conocidos que el actual Gobierno de los colombianos lo preside Juan Manuel Santos: político de estirpe conservadora, periodista y economista nacido en Bogotá como miembro de una de las familias más influyentes del país. La parentela Santos es el segundo accionista mayoritario de la Casa Editorial El Tiempo (CEET) y, como hecho revelador, dos de sus hijos hicieron parte del mandato de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010). Se recuerda todavía la caricaturesca

vicepresidencia de Francisco Santos Calderón con sus salidas en falso y el recurso permanente de la necesidad en las palabras; pero sobre todo se tiene muy presente que el mismo Juan Manuel Santos fue ministro de Defensa Nacional cuando, en circunstancias mezquinamente provocadas y bochornosas, un campamento de las FARC fue bombardeado desde el aire por el Ejército Colombiano en un operativo conjunto que supuso la invasión armada de la hermana República del Ecuador, y en el que murieron a mansalva 16 insurgentes de ese grupo guerrillero, además de Raúl Reyes que hacía parte del mando central de las FARC y que oficiaba como su portavoz internacional. Todo ello cuidadosamente planeado con el prurito de combatir el narco-terrorismo.

La herencia recibida por el Presidente Juan Manuel Santos, como puede tal vez evidenciarse, está saturada de conflictos no resueltos de vieja data que tienen su origen, básicamente, en una mala distribución de la tierra; en la exclusión política como germen de los movimientos subversivos; y en las desigualdades sociales que presenta el país, aupadas por un modelo económico librecambista instaurado luego de la desaparición de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y aún enfrascado, a la luz de las escandalosas cifras de desplazamiento forzado<sup>19</sup>, en un verdadero proceso de acumulación originaria de capital<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup>Reproduciendo la información publicada por el portal BBC Mundo (<http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias>), "un nuevo informe del Centro de Vigilancia de los Desplazamientos internos (IDMC, por sus siglas en inglés) dice que el número de personas desplazadas dentro de sus propios países por violencia o conflictos es de 27,5 millones, la cifra más alta de la última década. El estudio de IDMC sostiene que más de la mitad de los desplazados internos en 2010 se concentran en cinco países y uno de ellos es Colombia. Allí se estima que la cifra oscila entre 3,5 y 5,2 millones".

<sup>20</sup>Que un país como Colombia lidere, junto a México y Afganistán, por ejemplo, las estadísticas concernientes al desplazamiento forzado no es algo circunstancial y obedece, en gran parte, al subdesarrollo en el que estamos confinados. Existe una relación dialéctica entre tal condición de atraso y la forma violenta como nuestros países han sido sometidos y explotados. Sobre todo si se tiene presente que el mismo Marx, en el conocido capítulo XXIV del primer tomo de *El Capital*, dedicado a la acumulación primitiva, acentúa expresamente las condiciones previas de

No obstante lo anterior, la trama política en la que se desenvuelve el país es, en esencia, la misma que “legitimara” Álvaro Uribe Vélez con su apelación a la fuerza para tratar de resolver un conflicto político, social y armado que vive el país desde hace décadas; con su manera de enfatizar un régimen económico en el que no parece mediar el Estado entre lo que se oferta y lo que se demanda en función del capital foráneo; y con la pérdida cada vez más sensible de soberanía que se traduce, finalmente, en mayores niveles de violencia y en el sometimiento antipatriótico a los intereses de otros gobiernos (el caso de Estados Unidos) y/o de los mercados.

¿Cómo juegan aquí los intereses de las compañías mineras transnacionales que operan o están en espera de recibir contratos de concesión en Colombia? Esta es una pregunta que tampoco debe dejar de contestarse y que nos llevará a liar de manera holística, conforme vaya avanzando la investigación, el tema del control del orden público que tanto afecta la producción nacional; la estrategia adoptada para el crecimiento de la economía que depende de la inversión extranjera de capitales; y la falta de instituciones adecuadas para hacer de la industria minera una actividad de “utilidad pública e interés social” en orden a satisfacer, primordialmente, la demanda interna a partir de la protección que debe recibir la minería tradicional en Colombia por parte del Estado.

---

esta acumulación. Destacando, en primer lugar, la violenta exclusión de gran número de productores de cualquier acceso tradicional de los medios de producción y de los alimentos, especialmente del acceso a la tierra. Es así como, intentando tal vez evaluar la contribución involuntaria que estos países siguen aportando a la acumulación originaria de capital en Europa occidental, Karl Marx ha escrito: “El descubrimiento de los países del oro y de la plata en América; el exterminio, la reducción a la esclavitud y el entierro en las minas de la población indígena; el principio de la conquista y del saqueo de la India oriental; la transformación de África en un territorio de caza comercial de pieles negras, fueron los procedimientos que caracterizaron la aurora de la época de producción capitalista. Estos idílicos procesos constituyen los momentos principales de la acumulación primitiva”.

De momento, sólo se anticipa que la inequitativa distribución de la tierra en nuestro país; la intolerancia política que también se mencionaba y que tiene en el exterminio de la Unión Patriótica en los años 80 su episodio más ruin; y los vergonzosos niveles de pobreza y miseria se dan en Colombia son problemas claves que tienen en los grupos armados ilegales tanto de derecha (paramilitares) como de izquierda (guerrilleros) una caja de resonancia inexorable y, por supuesto, esto afecta grandemente a la práctica minera.

En este mismo sentido, es muy preocupante la revelación que hiciera El Espectador<sup>21</sup> hace pocos días de un cable enviado a Washington por la Embajada americana en Bogotá. El contenido hace parte de los cientos de miles de informes anónimos y documentos filtrados que la organización mediática internacional (sin ánimo de lucro), Wiki Leaks, que dirige el sueco Julián Assange, publicó hasta ahora sobre la diplomacia internacional y el comportamiento poco ético de los gobiernos de Occidente, principalmente EE.UU.

Dentro de lo que cabe resaltar, analizando cuidadosamente el cable, es que el panorama de la posesión rural en el país es crítica, en la medida que los grupos de autodefensa y el narcotráfico podían controlar hasta el 10 por ciento de la tierra en Colombia en 2007, año en el que el tema estaba vigente porque se tramitaba en el Congreso la Ley de desarrollo rural. “Y en ese momento el reporte diplomático la calificó como una iniciativa para promover la distribución de tierras, en medio de los reclamos de las organizaciones de derechos humanos, en el sentido de que el asunto podría terminar en la legalización de tierras producto del

---

<sup>21</sup> Edición digital *El Espectador.com* publicada el 3 de abril de 2011.

despojo del paramilitarismo o de otros grupos armados ilegales”, puntualizó el diario Bogotano.

El cable informativo incluyó, además, un diagnóstico del Banco Mundial, en el que quedó demostrado a las claras que la iniquidad de la distribución de la tierra en Colombia había aumentado de manera alarmante en los últimos 20 años. La evidencia puede fácilmente apreciarse cuando, según la fuente, se calcula que la posesión ilegal de la tierra en Colombia podía alcanzar el 4 o 5% del área total de la propiedad rural, es decir, cerca de 4,5 millones de hectáreas en manos ilegales.

Ante este escenario, y citando estudios del sacerdote jesuita Fernando González, el cable diplomático explicó “que Colombia no había seguido el patrón del latifundio común, con tierras coloniales posteriormente distribuidas a campesinos a través de reformas agrarias, sino que se habían dado procesos de colonización en zonas remotas o de frontera y que la mayoría de los propietarios habían ocupado tierras sin títulos. Posteriormente, cuando estas tierras fueron cobrando valor, se impuso la violencia para su posesión. Esta circunstancia forzó a los campesinos (pero también a ciertas minorías étnicas) a moverse hacia zonas aún más remotas donde el ciclo volvió a repetirse”.

La dinámica en la que parece desplegarse esta historia marcada por la violencia, y en la que se ve inmersa la minería como actividad productiva ineficazmente tutelada por el Estado, busca donde soportarse desde el punto de vista demostrativo y solamente lo consigue, aunque de manera parcial, abordando el problema de investigación planteado como un todo, es decir, ponderando elementos relativos al factor cultural. ¿Qué nos puede aportar esta variable?, pues normalmente la posibilidad de

relacionar con criterio la realidad política que vive el país, caracterizada por la exclusión, la corrupción y el sometimiento al dictamen de los mercados, con un sector emergente de la economía colombiana como es la industria minera.

En este sentido, y comoquiera que un rasgo cultural de los países latinoamericanos sería, precisamente, su falta de integración de patrones institucionales, el trato que recibe ahora la minería por parte del Gobierno Nacional refleja claramente la ausencia de esas mismas instituciones para controlarla y fiscalizarla como es debido. Sobre esta aseveración se volverá un poco más adelante cuando, por ejemplo, se trate el marco económico tan íntimamente ligado. No obstante, el desorden institucional resurge, paradójicamente, en momentos en que la pequeña minería, especialmente la dedicada a la explotación de oro, es acusada desde el Ejecutivo de financiar el terrorismo y de lavado de activos. Sin mencionar que la locomotora de la minería a gran escala y multinacional rueda prácticamente sin trabas desde 2002<sup>22</sup>, a la par que las exportaciones cada vez más frecuentes de materias primas.

¿Es toda esta mixtura que se pretende dosificar al sector minero en Colombia una política desprevénida?, de ninguna manera. El corolario que toma cuerpo en la Reforma al Código de Minas (Ley 1382 de 2010) así lo determina: demasiadas garantías de rentabilidad para el capital preferiblemente foráneo que pugne por un contrato de concesión minero, y muy pocos miramientos al costo social, ambiental y político que tales

---

<sup>22</sup> Según el boletín de Información Minera de Colombia (<http://www.imcportal.com/index.php>), el gobierno de Álvaro Uribe allanó toda suerte de vericuetos y de obstáculos a la actividad minera de grandes inversiones. "Primero fue el auge de la concesión en su administración: De un millón de hectáreas tituladas se pasó a 8,5 millones, casi el doble de las utilizadas en actividades agrícolas; sólo en los páramos los dudosos títulos pasaron de 70.000 a 122.000 hectáreas. Luego fueron las exenciones tributarias otorgadas a las compañías extranjeras, las cuales ascendieron a cuatro billones de pesos, mientras a los colombianos de a pie se les cobra IVA, rete fuente, predial, valorización, renta e industria y comercio".



garantías significan, a largo plazo.

Acudimos entonces a la puesta en escena de un guión ya conocido por sus prerrogativas al fortalecimiento de un mercado globalizado y por la fragilidad del Estado que deja de intervenir, principalmente en la economía, para hipotecar el bienestar de sus ciudadanos en favor de un crecimiento que no sabe a desarrollo. Estamos hablando de políticas neoliberales o de algunos de sus mitos, según el profesor de la Facultad de Ciencias Humanas y Económicas de la UN en Medellín, Guillermo Maya Muñoz:

*“...El neoliberalismo es el partido de los grandes negocios. El Consenso de Washington (CW) es usado como sinónimo del neoliberalismo para indicar el tipo de políticas diseñadas en Washington por la Secretaría del Tesoro de los Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y posteriormente por la Organización Mundial del Comercio. Las políticas neoliberales que pretenden moldear la globalización actual se han defendido sobre el argumento de que no hay alternativa o 'nos globalizamos o nos globalizan', como si hubiera una especie de ley de hierro, histórica e ineludible, impuesta sobre los países. Un determinismo tecnológico. Sin embargo, la globalización es el resultado más de las decisiones de política que de la tecnología”* (Muñoz).

**4.6. Marco social.** Es necesario hacer una advertencia con relación al contexto social en el que se desenvuelve la industria minera en Colombia, y tiene que ver con la propuesta de profundizar parcialmente tres (3) aspectos claves para comprender la forma cómo el Gobierno Nacional,

casi a cualquier costo, quiere impulsar una práctica por afanes meramente recaudatorios que involucran a las grandes empresas transnacionales del sector minero en el mundo (política diseñada por el Consenso de Washington). El primero de dichos aspectos, como es lógico, está referido a la desigualdad social que caracteriza al país y que hace que la actividad minera como profesión sea ejercitada, en muchos casos, por personas de escasos recursos que requieren su sustento. En segundo lugar, se analizará el tema del colectivo minero en Colombia desde el punto de vista de su heterogeneidad y organización gremial. Para terminar luego con la percepción que, en general, hoy tiene la sociedad colombiana de la actividad minera, máxime cuando se encuentran enfrentadas dos formas de practicarla: la minería tradicional y la minería a gran escala, y precisamente cuando el control y el aprovechamiento de esa industria es ahora asediado por los mercados internacionales.

**4.6.1. La minería que se practica en Colombia y su posibilidad de generar empleo.** Ya se anticipaba con oportunidad que los niveles de pobreza (48%) e indigencia (18%) que se manejan en el país son preocupantes y también son elementos básicos que, junto con otros planteados, permitirán entender el sentido y el grado de complejidad del tema investigado. Colombia es actualmente una nación pródiga en garantizar suficientemente la inversión de capital extranjero en distintos sectores productivos, particularmente el minero. Sin embargo, de las repercusiones positivas en aquellas comunidades que, directa o indirectamente, están asociadas a dicha actividad en grandes proyectos no se puede hablar con mucho optimismo. Una razón para ello la expone el periodista y economista colombiano, Álvaro Pardo, quien ha estado

íntimamente ligado al sector minero:

*“...el modelo de desarrollo minero ha procurado maximizar las ganancias de las compañías mineras para compensar el riesgo de operar en Colombia, pero buena parte de las rentas obtenidas por el país mediante regalías, tributos y otras participaciones no se han invertido de la mejor forma, por corrupción y falta de gobernabilidad y planeación” (Pardo).*

Esto es algo que llama la atención porque el Gobierno Nacional ha defendido y promovido la minería a gran escala como un motor del crecimiento económico, generador de ingresos y de empleo en beneficio del desarrollo social. Defensa que tiene bastantes reparos si tenemos en cuenta que el tipo de minería que publicita el Ejecutivo en escenarios internacionales es intensiva en inversión de capitales pero no genera el empleo alcanzado por la pequeña y mediana minería que se practica en Colombia.

Además, y continuando con las palabras de Álvaro Pardo, a la minería siempre se le ha asignado el papel de sector generador de rentas y está circunscrita a un modelo “que excluyó la posibilidad de planear la extracción sostenible de los recursos naturales no renovables, de sembrar parte de sus rentas para garantizar el bienestar de ésta y de las futuras generaciones, de generar valor a partir de productos básicos transformados y de compensar la reducción del patrimonio natural de los colombianos”.

El país en estos momentos cuenta con una población total de 46 millones de habitantes y, aunque las cifras en el sector minero escasean, el DANE habla de entre 250.000 y 300.000 trabajadores mineros, muchos de ellos

pertenecientes a organizaciones gremiales. Es una cifra importante si se considera, primero, que el nivel de desempleo en Colombia se ubica por encima del 12% y, segundo, que el sub-empleo alcanza a más de la mitad de población en edad de trabajar.

**4.6.2. Mineros agremiados.** Primordialmente se han agremiado en Colombia los trabajadores mineros de los subsectores del oro, carbón y materiales para la construcción en asociaciones, federaciones y confederaciones pero, con la excepción de unas pocas entidades, la mayoría fracasan debido a que sus asociados no cumplen normalmente con las obligaciones estatutarias. Además, brilla por su ausencia una organización que agrupe a todo el sector minero y, hurgando en las causas de tanta falta de protagonismo, se debe mencionar que en el país tampoco se darían las condiciones mínimas para alcanzar una cultura de organización gremial.

Vale la pena resaltar, no obstante, que sí existen entidades que dicen representar a la minería organizada del país pero, una vez ligadas a los intereses de los grandes empresarios, su labor termina por marginar a la pequeña y mediana minería. Es el caso de Asomineros<sup>23</sup> que, en una alianza con la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), conformó lo que se conoce como la Cámara Asomineros ANDI cuyo director, Arturo Quirós, hizo unas declaraciones públicas en 2009 que llaman la atención por su sentido discriminatorio: “Lo mejor para el país es que dejemos que quienes saben hacer buena minería, la hagan, de lo

---

<sup>23</sup>La Asociación Colombiana de Mineros fue fundada en 1932 y agrupaba también a los pequeños mineros. En el transcurso de los años ha participado en la definición de políticas para el sector, en la redacción de algunas leyes y del Código de Minas. Todo esto en coordinación con los distintos gobiernos.

contrario, la harán quienes no saben de eso”, aseveró.

También los pequeños y medianos mineros han realizado intentos de agremiación y, desde el año 2010, se hacen llamar la Confederación Nacional de Mineros de Colombia (CONALMINERCOL). Dicha liga nace como una necesidad de agrupar las organizaciones mineras de segundo nivel que existen en el país y tiene el privilegio de representarles ante las autoridades y la opinión pública nacionales.

Uno de los propósitos que ha dejado claramente al descubierto esta federación, conjuntamente con los líderes mineros de los distintos municipios, es que se revise el Código de Minas y que se incluya a la pequeña y mediana minería, más allá de las grandes compañías transnacionales. Algunas de las respuestas de su secretaria, Luz Estela Ramírez Guevara, a los cuestionamientos hechos el pasado 7 de abril por la redacción del diario El Liberal, son más que testimoniales:

-Pregunta- ¿Cuál es la principal dificultad de los pequeños y medianos mineros para desarrollar esta actividad?

-Respuesta- “En este momento y tal como están planteadas las cosas políticamente, que los pequeños y medianos mineros sean catalogados como ilegales. La Corporación plantea que se hable de informalidad pero no de ilegalidad; la gran mayoría de mineros tienen pequeñas organizaciones y empresas que tienen que cumplir con el pago de impuestos y, en ese aspecto, el Gobierno no les dice si son ilegales o no. Sencillamente, en el país no ha habido una política minera clara de desarrollo, fomento y capacitación”.

Algunas de las organizaciones colombianas de segundo nivel y que pertenecen al sector minero son: la Federación de Esmeraldas de Colombia “FEDESMERALDAS”, la Federación Nacional de Productores de Carbón “FENALCARBÓN”, la Federación Colombiana de Pequeños Mineros “FENAMICOL”, la Federación de Mineros de Santander “FESAMIN”, y la Federación Colombiana de Mineros del oro, plata, platino y asociados “FEDORO”.

Ésta última corporación participó activamente en la expedición de la Ley 685 de 2001 o Código de Minas y de la Ley 1382 de 2010 que, hasta ahora, la modifica, haciendo aportes interesantes e incluyendo artículos<sup>24</sup> y párrafos. Siempre en representación de las distintas agremiaciones.

Hacen parte igualmente del conglomerado gremial minero, aunque no justamente sindical, una gran cantidad de asociaciones locales y también otras a nivel nacional que integran aquellas organizaciones consideradas de primer nivel como es el caso de la Asociación Nacional de Fabricantes de Ladrillo y Derivados de la Arcilla “ANFALIT”. Una organización gremial enfocada, al parecer, en la comercialización de sus productos y que ofrece dentro de sus servicios “articular beneficios y oportunidades a los industriales empresarios”.

Otra cosa es, sin embargo, lo que pasa dentro de las organizaciones regionales o en las que participan pequeños mineros. Es el caso de la

---

<sup>24</sup>Un ejemplo de tal participación es el artículo 165 del Código de Minas vigente, el cual fue redactado en su totalidad por miembros activos de Fedoro en calidad de representantes y se ocupa del proceso de legalización al que quedan sujetos “los explotadores, los grupos y asociaciones de minería tradicional que exploten minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional”.

Asociación de Mineros del Chocó “ASOMICHO C O” que se dedica, en una zona tan difícil como las selvas chocoanas, a la exploración y explotación de oro. Su merito radica en haber acompañado laboriosamente, junto a otras entidades como FESAMIN, las movilizaciones de protesta contra la Ley 1382 de 2010 por considerarla lesiva para los intereses nacionales y gremiales.

Así mismo, ASOMICHO C O ha incursionado en ambientes institucionales locales como la Asamblea Departamental de Antioquia para hacerse escuchar, dando a conocer a las autoridades diferentes problemáticas como el desplazamiento forzado que tanto les afecta, y también ofreciendo una visión coherente de sí mismos como profesionales de la minería que nada tienen que ver con el financiamiento de grupos armados ilegales.

**4.6.3. Un sector productivo estigmatizado.** Ya se ha dicho en otro lugar que la minería, entendida como el conjunto de actividades referentes al descubrimiento y la extracción de minerales que se encuentran debajo de la superficie de la tierra, ha sido ejercida durante siglos en nuestro país por coterráneos y gente de diversa procedencia pero, básicamente, por pequeños mineros que hoy ven dificultada su labor por el estigma social que le acompaña.

Seguramente en el pasado los procesos de intervención del territorio, de compra de tierras, de contratación de personal y de afectación cultural se solían enfrentar de manera desprolija, aunque no necesariamente irresponsable. Sin embargo, hoy sabemos que existe una percepción negativa de la minería difícil de salvar gracias a que es

considerada más como un problema que una solución, las comunidades identifican a la actividad extractiva como una actividad depredadora. Condición que es exacerbada por los medios de comunicación en Colombia, especialmente cuando se trata de la minería tradicional.

Ahora bien, más allá de que las grandes compañías mineras reciban un trato menos riguroso por parte de los medios y de que el desarrollo minero sea visto como una promesa de riqueza, es verdad que los ciudadanos de a pie desconocen que la presencia de esa riqueza puede incluso retrasar el desarrollo nacional y local. Según un estudio de 1999 de Arborvitae (IUCN, WWF), los países del sur “ricos en recursos minerales tienden a tener tasas de crecimiento económico más lentas, niveles más bajos de bienestar social y distribuciones de ingreso más asimétricas que los países en desarrollo no dependientes de minerales. De hecho, la mejor base de recursos de las economías minerales ha sido más una maldición que una bendición”.

Muchas son las razones que se pueden llegar a apuntalar para defender la idea de que, sobre todo en Colombia, el negocio minero es una actividad bastante sensible al riesgo y esta condición ha pretendido ser maquillada o neutralizada con políticas de seguridad caracterizadas, en la última década, por enarbolar sistemáticamente las vías de hecho. Es así como parece haber calado en la opinión pública, por móviles que rebasan los alcances de la presente investigación, una manera de abordar los problemas del país con arreglo a las demostraciones de fuerza y esto se encuentra entrañablemente ligado con la necesidad, real o ficticia, de crecimiento económico.



No obstante, la minería es una actividad a corto plazo pero con efectos a largo plazo, y lo que debe comprender el ciudadano promedio de este país, a partir de una información veraz que deje de lado la promoción de la minería a gran escala como sinónimo de “desarrollo”, es que se trata de una actividad intrínsecamente insustentable, pues implica la explotación de recursos no renovables mediante procedimientos destructivos o contaminantes, como se puede ver a continuación.

**4.7. Marco ambiental.** En lo que respecta al sector minero, las repercusiones ambientales y sociales marcan la tragedia de una práctica, lucrativa para las compañías, pero no para las comunidades locales en áreas donde los recursos minerales son importantes. Y es que las actividades mineras comprenden diversas etapas, cada una de las cuales conlleva impactos ambientales particulares.

En Colombia la actividad minera se desarrolla normalmente en zonas montañosas y nuestro territorio posee una gran variedad de recursos naturales debido a su diversidad topográfica. Es por esto lamentable que el ejercicio de la minería tenga tantos problemas para atenuar los llamados pasivos ambientales. Como argumento se expone que, en la primera fase que es la fase de exploración<sup>25</sup>, algunas de las actividades con impacto ambiental son, fundamentalmente, la preparación de los caminos de acceso, estudios topográficos y geológicos, apertura de zanjas o trincheras y perforaciones con

---

<sup>25</sup> Ciclo dentro de la actividad minera que, en Colombia, no está sujeta a acreditación mediante licencia ambiental. Es algo deplorable en la medida que, aún siendo una fase inicial, la exploración también impacta perceptiblemente el entorno natural y, desde luego, esto significa un vacío legal.

maquinas que rompen la montaña con aberturas de cuatro pulgadas de diámetro y hasta cuatrocientos metros de profundidad, añadiendo la toma de muestras, lo que ocasiona que las aguas superficiales se conviertan en subterráneas.

Hace su aparición, seguidamente, la etapa de explotación, y es indispensable tener en cuenta que los impactos que se producen están en función del método utilizado. Así, en las áreas boscosas, principalmente cuando se explota a cielo abierto, la sola deforestación de los suelos con la consiguiente eliminación de la vegetación tiene impactos a corto, mediano y largo plazo. La deforestación no sólo impacta perjudicialmente el hábitat de cientos de especies animales, sino igualmente el mantenimiento de un flujo constante de agua desde los bosques hacia los demás ecosistemas y ciudades.

De otro lado, la enorme cantidad de agua que consume la actividad minera generalmente reduce la capa freática del lugar de explotación, llegando a secar pozos de agua y manantiales, sin contar con la competencia que se genera con el agua que se toma para acueductos vecinos. Además, las pequeñas partículas de metales pesados que se separan con el tiempo de los residuos, se desparraman con el viento y el agua depositándose en el suelo y los lechos de los ríos e incorporándose lentamente en los tejidos de organismos vivos como los peces.

Los productos químicos utilizados en las distintas etapas de procesamiento de los metales, como cianuro, mercurio y compuestos alcalinos también son una amenaza permanente para el entorno natural, toda vez que es común que terminen, de una u otra forma, en

los sistemas de desagüe.

La contaminación del aire es producida, con frecuencia, por el polvo que genera la actividad minera y que constituye una causa muy grave de enfermedad. Generalmente las partículas o corpúsculos derivados de tal práctica provocan no solo trastornos respiratorios en las personas, sino también asfixia de plantas y árboles que, de manera regular, también sufren las nocivas consecuencias de emanaciones de gases y vapores tóxicos.

Todas estas secuelas, y otras, como el consumo de grandes cantidades de madera para la construcción, son una impronta irrecusable de la minería que se acrecienta o decrece, según sea el volumen de inversión y el tipo de técnica utilizada. No obstante, es un secreto a voces que la minería informal es la que ha causado, hasta el momento, el mayor impacto ecológico en nuestro país, y lo ha logrado, entre otras cosas, porque los mineros que la practican son casi siempre nómadas que, ante la ausencia de control institucional, terminan originando grandes pasivos ambientales.

No es ningún desafuero afirmar, en este sentido, que la explotación aurífera es un ejemplo clásico de cómo determina el método empleado la clase de consecuencias ambientales atribuidas a dicha práctica. La minería de aluvión, en principio, es apreciada como muy negativa para el medio ambiente, sobre todo porque hace uso de retroexcavadoras que remueven la vegetación por miles de metros cúbicos diariamente. Se ocasiona, además del área perturbada por la socavación, el desgaste en la superficie por la erosión y sedimentación consiguientes. Esto se ve seriamente agravado por los montones de

residuos de roca que, en ocasiones, suelen formar montañas más grandes que la superficie socavada.

La minería que, vulgarmente, es denominada “de veta”, es decir, aquella subterránea que busca filones de preciosos metales a mucha profundidad, es una forma de explotación que tiene también su sello particular en el entorno. Vale la pena subrayar que, aunque el impacto provocado es menor con respecto a la minería de aluvión o a cielo abierto, este tipo de minería utiliza no pocos explosivos para hacer enormes túneles y galerías que socavan irremediablemente el terreno. Se usa, además, maquinaria pesada (trituradoras y molinos) que, para empezar, demanda el consumo de numerosos aceites y combustibles. De igual manera, esta maquinaria provoca un ruido ensordecedor para las poblaciones locales y la fauna presente; sin contar con lo ya insinuado: cantidades excesivas de agua para el lavado y la molienda; sustancias o elementos químicos metálicos que fluyen sin mucho control hasta alcanzar los sistemas de drenaje, como es el caso del cianuro, del mercurio, y del arsénico.

Se considera que la minería a cielo abierto<sup>26</sup> es quizás la más agresiva, ambiental y socialmente hablando, ya que sus modernas técnicas de explotación llegan a remover, en muchos casos,

---

<sup>26</sup> Para entender la manera en que la minería formal, encarnada, en este caso, en la empresa canadiense *Medoro Resources Ltda*, amenaza con “desaparecer” un municipio como Marmato en un futuro cercano, se debe tener en cuenta que la misma compañía extranjera acaba de estimar que ese asentamiento humano tiene, por lo menos, unos 6,6 millones de onzas de oro para ser extraídas a cielo abierto. Es así como, a través de la Gobernación de Caldas, dicha multinacional ha logrado comprar, hasta el momento, el 95% de los predios para concretar la explotación que está pendiente de ciertos estudios de factibilidad. El problema es que ese municipio, tal y como lo advierte el docente e investigador de la Universidad Nacional en Manizales, Gonzalo Duque Escobar, en UN Periódico (impreso N°142): “...fue declarado patrimonio histórico de la Nación, por ser uno de los municipios más antiguos de Caldas y conservar en sus construcciones y caminos rocas que contienen magma, granito y mármol”. Además, agrega el investigador, “esta característica está siendo violada con base en el artículo 35 del Código de Minas, donde se establece como zona de minería restringida el perímetro urbano de las ciudades o poblados de carácter arqueológico, histórico o cultural”.

montañas enteras, haciendo rentable la extracción de menos de un gramo de oro por tonelada de material removido. Son de tal magnitud los cráteres que se suelen abrir en la superficie que, gracias al uso de la dinamita, pueden alcanzar extensiones de cientos de hectáreas y más de 500 metros de profundidad. Además de la destrucción de bosques, terrenos muchas veces aptos para la agricultura, y hermosos paisajes, la explotación minera a cielo abierto también consume grandes cantidades de agua y ocasiona su contaminación con el uso de químicos extremadamente tóxicos. El suelo y el aire, como se ha dicho, son igualmente víctimas colaterales porque este tipo de minas generan un drenaje ácido compuesto, en algunos casos, por mercurio. Es así como, cualquiera sean las sustancias o elementos tóxicos, la mina a cielo abierto sigue produciendo mucha acidez, aún cuando ésta deje de funcionar, envenenando todo lo que se encuentra a su paso.

Sólo queda por mencionar, dentro de esta clasificación, la técnica del dragado que se utiliza normalmente en la explotación de oro. Es verdad que el uso de dragas en mares y océanos es ahora promisorio porque, después de todo, la riqueza de los minerales es infinitamente mayor y el costo de la industria se reduce, según estimativos, en un 30%. Sin embargo, la extracción de oro en Colombia se hace, regularmente, en tierra firme y es aquí donde se utilizan las dragas, o grandes motobombas, para succionar material pétreo de los ríos y lagos como método de explotación. Aunque se puede calificar esta técnica como “poco ofensiva” en términos de pasivos ambientales, en comparación con la minería a cielo abierto, las operaciones de dragado y extracción de placeres a gran escala pueden ocasionar daños permanentes en la calidad del agua y en la pesca, debido a que

se liberan sustancias químicas tóxicas, se modifican canales y el flujo característico del río natural. Además, se garantiza la presencia en sus orillas de montones de rocas y el problema de la sedimentación que disminuye sensiblemente la profundidad del agua.

## 5. HIPÓTESIS, CATEGORÍAS Y VARIABLES

Toda vez que el estudio realizado integra, por su misma naturaleza, instrumentos de tipo cualitativo, no es aconsejable formular una única hipótesis verificable porque la metodología cualitativa está abierta a todas las hipótesis plausibles y se espera que alguna de ellas emerja del análisis de los datos recogidos.

Igualmente, es una recomendación habitual que una hipótesis de trabajo responda, de una u otra manera, a los distintos interrogantes que acompañan la investigación. En consecuencia, se hace expresión clara y precisa de tres (3) hipótesis probables que se refieren a una situación real, expresada de forma dinámica por las variables correspondientes, dentro de la actividad minera en Colombia.

- a. El Estado Colombiano pretende terminar con la minería tradicional porque es un obstáculo para la presencia y el progreso de grandes proyectos mineros en el país.
- b. En Colombia no se adoptan políticas claras y definidas en favor de la pequeña minería por parte del Legislador porque, con el apadrinamiento de políticas neoliberales en la última década del siglo XX, el Estado se alejó de la operación minera directa, asumiendo únicamente una función fiscalizadora y reguladora.

- c. La apuesta por la promoción de la industria minera por parte del Gobierno Nacional como motor de desarrollo, y el equilibrio medioambiental que siempre se verá afectado negativamente por la actividad minera, cualquiera sea su método de explotación, son definitivamente incompatibles.

En cuanto a las categorías que se consideran básicas para el manejo y la comprensión de los datos recolectados, se definen a continuación sus significados en clave relacional.

- o **Minería.** Es una actividad milenaria que se caracteriza por la “obtención selectiva de los minerales y otros materiales de la corteza terrestre. También se denomina así a la actividad económica primaria relacionada con la extracción de elementos de los cuales se puede obtener un beneficio económico” (Wikipedia). Dependiendo del lugar de explotación, y comoquiera que “se entiende por mina todo yacimiento, depósito, formación o criadero de minerales o de materias fósiles” (Aramburo, 1990), la minería se puede realizar en minas del Estado y/o en minas de propiedad particular.
- o **Minería tradicional o pequeña minería.** Es verdad que el Decreto 2715 de 2010, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1382 de 2010, define la minería tradicional como “aquella que realizan personas o grupos de personas o comunidades que exploten minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional y que acrediten los siguientes dos (2) requisitos: a) que los trabajos



mineros se han adelantado en forma continua durante cinco (5) años a través de la documentación técnica y comercial y b) una existencia mínima de diez (10) años anteriores a la Ley 1382 de 2010”. Sin embargo, se entiende que la pequeña minería es, por definición, minería artesanal, “sea ésta tanto de carácter formal como informal”, y en la medida que “se reconoce la existencia de la pequeña minería en todos los países del continente americano y en cada uno de ellos tiene características particulares” (Ávila, 2004).

- o **Gran minería.** Seguramente no se puede disponer de una definición clara y precisa de lo que significa la minería que, en reiteradas ocasiones, hemos llamado “a gran escala”. Sin embargo, se opta por recurrir a la descripción del Código de Minas anterior<sup>27</sup>, por considerar que ilustra satisfactoriamente el término empleado, más allá de que el artículo en cuestión haya quedado derogado por su homónimo 362 de la Ley 685 de 2001.

Es así como artículo 15, que se encarga de definir la pequeña, mediana y gran minería, textualmente reza que para tal definición “se adopta como criterio fundamental el volumen o tonelaje de materiales útiles y estériles extraídos de la mina durante un determinado período de tiempo”. Y que “de la capacidad instalada de extracción de materiales dependen las inversiones, el valor de la producción, el empleo, el grado de mecanización de la mina y demás

---

<sup>27</sup> Es decir, el que promulgó, alguna vez, el Decreto 2655 de 1988.

aspectos de orden técnico, económico y social”.

Usando como base el anterior concepto se determinan los valores máximos y mínimos que deben enmarcar cada tipo de minería. Advirtiéndose que se reconocen sólo la explotación a cielo abierto y la explotación subterránea como únicas divisiones, para cuatro grupos de minerales o materiales: metales y piedras preciosas, carbón y materiales de construcción.

Así, cuando la explotación es a cielo abierto e incluye, por ejemplo, carbón, la gran minería tiene una capacidad anual proyectada de más de 6.000.000 metros cúbicos u 800.000 toneladas<sup>28</sup>. Mientras que la explotación subterránea, bajo las mismas condiciones, habla de más de 500.000 toneladas por año.

- o **Medio ambiente.** “El medio ambiente es el conjunto que comprende el espacio terrestre, aéreo y acuático en donde el hombre desarrolla actividades para procurarse bienestar. En el medio se integran el medio natural, constituido por el suelo y el subsuelo, el aire, las aguas continentales superficiales y subterráneas, las marítimas, las costas, playas y plataforma continental, flora, fauna y vegetación, los espacios naturales continentales, submarinos y subterráneos y, en general, todos los elementos que forman parte de la biosfera. Pero

---

<sup>28</sup> Para tener una idea de las cifras que manejan grandes proyectos mineros como El Cerrejón, basta decir que sus socios planean expandir la producción carbonífera de la compañía, según el diario El Tiempo (11/03/11), a 40 millones de toneladas anuales.

también el medio humano, constituido por el entorno social-cultural del hombre, el patrimonio histórico-artístico y los asentimientos humanos, urbanos y rurales” (Hernández, 1999).

- o **Pasivo ambiental.** El Observatorio de la Deuda de la Globalización, que es una red coordinada de personas y equipos dedicados a la investigación en torno a las relaciones Norte-Sur, define pasivo ambiental “como el conjunto de los daños ambientales, en términos de contaminación del agua, del suelo, del aire, del deterioro de los recursos y de los ecosistemas, producidos por una empresa, durante su funcionamiento ordinario o por accidentes imprevistos, a lo largo de su historia” (Colectivo para la difusión de la Deuda Ecológica, ODG, 2002).

Algo que se desprende de esta definición, y que también expone dicho colectivo en uno de sus documentos<sup>29</sup>, es que “en los países del Sur es común que los pasivos ambientales más graves sean producidos por empresas transnacionales del Norte, que imponen unas condiciones laborales y ambientales inaceptables, aprovechando que en la mayoría de los países del Sur la legislación ambiental es menos estricta y la fuerza política de las poblaciones locales y de los gobiernos es menor”.

- o **Licencia ambiental.** Lo que se conoce ordinariamente

---

<sup>29</sup> [www.odg.cat/documents/enprofunditat/Deute.../3\\_pasivos\\_cast.pdf](http://www.odg.cat/documents/enprofunditat/Deute.../3_pasivos_cast.pdf)

como licencia ambiental, según el profesor Padilla Hernández, tiene su antecedente más lejano en la legislación colombiana en el Decreto Ley 2811 de 1974<sup>30</sup> donde se establece que “es requisito previo para el otorgamiento de los permisos, autorizaciones o concesiones para el aprovechamiento de recursos naturales”, y que “es condición previa para el ejercicio de los derechos que surjan de los permisos que expidan otras autoridades diferentes de las ambientales” (Hernández, 1999).

De tal suerte que hoy todavía, y a pesar de que tal licencia sufrió modificaciones de forma, es aceptada la siguiente definición que tiene fundamento en los artículos 79 y 80 de la Constitución vigente:

*“Es la autorización que otorga el Estado para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento de unas obligaciones encaminadas a la prevención, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada”.*

- o **Recursos naturales no renovables.** “Son los recursos que no se regeneran (por lo menos no dentro de las escalas de tiempo humanas). El desgaste de los recursos no renovables es, pues, inevitable. La cuestión es qué tan rápidamente se produce el desgaste. Para la sostenibilidad el problema es, más bien, qué tasa de desgaste podría concordar con el

---

<sup>30</sup> Que es el mismo Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

principio de equidad inter-generacional. Aquí es importante observar que el incremento de la escasez absoluta no necesariamente será motivo de preocupación para las generaciones futuras. Poca gente ve los combustibles fósiles y los minerales como elementos de valor intrínseco o como proveedores de amenidad en sí mismos, de manera que su existencia sea deseable de por sí” (Hernández, 1999).

Para concluir, las variables a destacar en todo este entramado de datos, hipótesis y conceptos pueden empezar a concretarse en un elemento contextual de la presente investigación: el tipo de régimen económico que se practica en Colombia y que tanta incidencia tiene en un sector productivo como la minería. Ya se había señalado que nuestro país, después de la Constitución de 1991, adoptó unos principios socio-económicos francamente neoliberales. La nueva carta magna “cambió la orientación económica fundamental que había adoptado el país desde 1950, la que se puede resumir como dada por una alta protección y un sistema monetario de fomento”. Entre tanto, “los elementos económicos del nuevo pacto social de 1991 fueron (quien lo creyera) un mayor compromiso con el gasto público social, la privatización de algunas empresas del Estado, una descentralización relativa, mayor libertad económica y un banco central comprometido a reducir la inflación” (Kalmanovitz, 2001).

Dicha transformación carecería de un proceso transicional que posibilitara entender las nuevas libertades y la forma

como el Estado debe fortalecerse para garantizarlas. Sólo se llevó a cabo, para satisfacción de la clase empresarial, una apertura económica que hoy cuenta, en su haber, con varios tratados de libre comercio (TLC)<sup>31</sup> y que amenaza con darle un tiro de gracia al vilipendiado mercado interno que tiene Colombia. “El ‘libre comercio internacional’ ha sido el caballito de batalla de todas las potencias desde cuando el capitalismo sentó sus reales en el planeta. Y las razones saltan a la vista. En una competencia ‘libre’, las mercancías originadas en unos emporios super avanzados desplazan a las de sus atrasados competidores del Tercer Mundo; y allí donde, por razones especiales, ello no ocurra, pues adiós al ‘libre comercio’, y las metrópolis protegen a rabiar a su productores y subsidian con sumas descomunales sus exportaciones” (Robledo, 1994).

La caída del muro de Berlín en 1989 tuvo entonces sus consecuencias y Colombia sería presa fácil de la fórmula neoliberal que empezó a conquistar el mundo usándolo como un enorme mercado sin fronteras. Todo esto comenzó a gestarse a principios de los años ochenta cuando, en Estados Unidos e Inglaterra, se inicia un período en el cual se hizo evidente la aplicación de una política fundamental para el capitalismo: la no intervención del Estado en los asuntos económicos. La libre circulación de mercancías y capitales se convirtió así en una condición “indispensable”

---

<sup>31</sup> Colombia tiene tratados de libre comercio vigentes con México y Venezuela (G3) desde 1994, con Chile desde 2007, y con El Salvador, Guatemala y Honduras (Triángulo del Norte) desde 2009. Actualmente se tienen suscritos tratados de libre comercio con EE.UU., la Unión Europea, y Canadá, aunque no están ratificados por sus respectivos congresos.

para el crecimiento de estancadas economías del Primer Mundo y, paralelamente, anunció la extraordinaria progresión de economías emergentes como China e India.

El efecto inmediato de esta globalización de la economía, bajo las circunstancias descritas, ha sido la necesidad en aumento de materias primas para compensar las tasas de crecimiento y satisfacer un mercado de consumidores en expansión. América Latina ha oficiado como modelo de economía extractiva<sup>32</sup> gracias al subdesarrollo y, a pesar de la crisis económica, continúa en esa tónica para complacencia de los países industrializados. El más reciente informe del Banco Mundial (BM), *Los recursos naturales en América Latina y el Caribe: ¿Más allá de bonanzas y crisis?*, ofrece un ejemplo algo irónico de la importancia que tiene el subcontinente en el abastecimiento de los países más avanzados. El informe asegura que “las exportaciones de bienes primarios siempre han activado las economías de la región, llenando las arcas de los gobiernos”, y que América Latina “puede derivar beneficios significativos por ser la mina y el granero” de las economías centrales. Por supuesto, el informe no considera que los grandes beneficios hayan sido para las compañías multinacionales y los países del norte, nunca para los exportadores de materias primas. Esto habla de la trascendencia de un mecanismo como el Consenso de Washington, liderado por el BM, en la determinación del objeto de estudio y se convierte entonces en la segunda

---

<sup>32</sup> Básicamente, es una economía dedicada a la extracción de recursos minerales para ser comercializados, mayoritariamente al exterior, sin ningún valor agregado.

variable sobresaliente.

Los gobiernos de los países subdesarrollados han jugado un rol, desafortunadamente, utilitario en la aplicación de esas políticas neoliberales impulsadas por organismos financieros internacionales. En el caso de Colombia, como se ha subrayado, eso ha sido indudable y los gobiernos nacionales de la última década se constituyen en una tercera variable. Sobre todo a partir de la expedición de la Ley 685 de 2001, cuando el Estado colombiano renunció a ser empresario minero y como dueño del recurso optó por el esquema de traspasar a empresarios privados el derecho a explorarlo y explotarlo, mediante la figura del contrato de concesión.

La cuarta y última variable es, por supuesto, el colectivo minero comprendido en la pequeña minería que se ha dedicado, durante siglos, a la minería tradicional en nuestro país. Esta clase de minería ha sido, pues, más víctima que victimaria en todo este proceso y lo ha sido, en esencia, porque con el Código de Minas vigente en Colombia la pequeña minería tiene que demostrar capacidad económica y técnica para poder mantener sus explotaciones. De lo contrario, el terreno donde realizan labores puede ser expropiado por vía administrativa a favor de las grandes compañías del sector.



## **6. OBJETIVOS**

### **6.1. Objetivo general**

El propósito que se valora como sustancial para la conducción de este estudio tiene que ver, forzosamente, con aportar luces y argumentos en beneficio de la tesis que considera la reforma al Código de Minas vigente en Colombia como regresivo para los intereses de la pequeña minería o minería tradicional. Naturalmente, es también una aspiración poner a prueba algunos planteamientos teóricos y conceptuales que se han asociado debidamente a las preguntas e hipótesis sugeridas. La comprensión del tema pasa a asignar un peso específico a cada una de las variables expuestas, admitiendo que todas ellas son pertinentes y elevan la posibilidad de percibirlo de manera integral.

No se quiere llegar a especular con eventuales soluciones al problema planteado, especialmente cuando hay conciencia de los límites que imponen unas condiciones heredadas por el gran grupo de personas, obreros o empresarios, que practica la minería tradicional. En consecuencia, los alcances del presente proyecto investigativo terminarán por ser apreciados si el diagnóstico y la manera de abordarlo cumplen con el objetivo general exhibido.

### **6.2. Objetivos específicos**

- 6.2.1.** Contribuir a la comprensión del problema objeto de investigación a través de la crítica realizada a la Ley 685 de 2001 o Código de Minas. Los aspectos legales cuidadosamente analizados tienen como sostén el conjunto de variables que pueden ser, si se quiere, jerarquizadas en virtud de la complejidad del tema abordado. Sólo de esta forma se alcanzará a vislumbrar que un sector productivo para la economía como es la actividad minera merece ser reglamentado con fines soberanos, es decir, acatando plenamente los principios constitucionales.
- 6.2.2.** A partir de las sugerencias y conclusiones aquí contenidas, promover ideas para la sana convivencia entre la minería tradicional o pequeña minería y la minería a gran escala, muy a pesar de los efectos nocivos inevitables que todo ejercicio minero tiene sobre el medio ambiente. Añadiendo que, la mayoría de las veces, los intereses de la pequeña minería coinciden con los intereses de los grupos o comunidades a las que pertenecen.
- 6.2.3.** Conferir una manera de pensar que permita a los legisladores de nuestro país tratar la minería bajo conceptos soberanos y progresistas. Si esto significa una solución de empleo y beneficio para muchas comunidades, pues bienvenida. Sin embargo, ayudar a entender que, por ejemplo, el fortalecimiento de nuestro mercado interno es vital para crear leyes más soberanas y progresistas, es entonces un objetivo.
- 6.2.4.** Propiciar el discernimiento necesario entre la minería informal y la minería considerada por fuera de la ley. Las prácticas tradicionales en

el sector minero son centenarias y están arraigadas, muchas veces, en las costumbres de la gente de este país. Si la minería no es una alternativa aconsejable para una nación que necesita desarrollar su economía comenzando por proteger su soberanía y mercado interior, no es menos cierto que no se tiene por qué estigmatizar y criminalizar la pequeña minería con el propósito de fomentar la inversión de las grandes compañías extranjeras avaladas, literalmente, para explotar nuestros recursos naturales a un alto costo social, económico y ambiental.

- 6.2.5.** Reivindicar una clasificación de la minería que permita morigerar una preocupante condición de menoscabo social y ambiental en la minería de pequeña escala. De esta manera, y recordando que el Código de Minas anterior expedido por el Decreto 2655 de 1988 reconoció de manera formal la existencia de pequeña, mediana y gran minería, se busca volver un poco atrás y revertir “que las concepciones tradicionales alrededor de la llamada pequeña minería perdieron fuerza y en muchas partes se llegó a postular que era necesaria la desaparición de este segmento de la producción minera” (Ávila, 2004).

## 7. METODOLOGÍA

**7.1. Tipo de investigación.** Es necesario apuntar que el enfoque cualitativo adoptado intenta trascender el modelo especular (positivista) que se centra únicamente en las explicaciones y en las predicciones de una realidad considerada en sus aspectos más universales. Para ello se estudiará un caso particular: la reforma al Código de Minas, rescatando su complejidad, su proceso evolutivo, las variables relacionadas, y su interacción con los contextos definidos.

El razonamiento inductivo, la observación contrastada y una perspectiva holística del fenómeno estudiado son, en general, las características del presente trabajo de investigación, metodológicamente hablando. Sus fases, enmarcadas en la estructura exigida para este informe final, están orientadas a alcanzar los objetivos propuestos y se acompañan de estrategias que facilitan no solo el contacto con las realidades analizadas, sino trascender su mera descripción.

**7.2. Método.** La investigación de tipo cualitativo se desarrolla, fundamentalmente, en cuatro etapas diferenciadas: la primera de ellas es la formulación del problema a investigar y se caracteriza por hacerlo explícito. La fase siguiente es el diseño o preparación de un plan flexible que buscará responder a las preguntas ¿Cómo se realizará la investigación? y ¿en qué circunstancias de modo, tiempo y lugar?

Se continúa con la ejecución del método propiamente dicho y tiene lugar mediante el uso de una o varias estrategias que proporcionen un contacto con la realidad o las realidades objeto de análisis. La manera de hacerlo es secuencial y aflora con el acceso o entrada a la recolección de los datos, los cuales se registran posteriormente; los ajustes del diseño inicial son siempre necesarios, además, para el análisis progresivo de la información. Y todo concluye con el cierre de la labor investigativa que debe lograr sistematizar progresivamente sus resultados o conclusiones a través del procesamiento de los datos con técnicas que brinden significación.

**7.3. Población y muestra.** El universo del que se parte, desde un diseño, en todo caso, emergente de investigación, es la minería como tal de la que ya se dio un concepto. No obstante, los fines que se persiguen con el tipo de estudio diseñado son: contribuir a comprender la intención que está detrás de la Ley 1382 o reforma al Código de Minas, y denunciar ante la opinión pública una política que sólo beneficia a los grandes conglomerados empresariales dedicados a ésta práctica milenaria. Advirtiendo que una eventual explicación del caso que se investiga es también un propósito, pero que intentar generalizarlo en función de dicha reforma no se encuentra en la agenda de este trabajo.

En consecuencia, la población utilizada en este caso es, en pocas palabras, la industria minera que se hace en Colombia con la participación, obviamente, de dos formas opuestas de llevarla a cabo: la pequeña minería o minería tradicional y las compañías multinacionales de origen extranjero.

La primera forma de minería es, por supuesto, la práctica que se analizará por el interés que despierta y es entonces una muestra intencionada, desde luego no representativa, pero sí testimonial con relación a los efectos de la Ley 1382 de 2010 que enmienda sustancialmente el Código de Minas.

**7.4. Fuentes de información primaria y secundaria.** Aquellas fuentes que se estima proveen una evidencia directa sobre el tema de investigación planteado o que ofrecen una visión desde adentro son, a falta de entrevistas o encuestas, documentos originales, apuntes de investigación, noticias y fotografías relativas a la pequeña minería como subsector productivo especialmente lesionado en sus intereses por la reforma al Código de Minas vigente en nuestro país.

Las fuentes de información secundaria, entre tanto, se inclinan por los libros de texto, artículos de publicaciones digitales y revistas, críticas y comentarios, además de enciclopedias y documentos de terceros o derivados.

**7.5. Técnicas e instrumentos de recolección de información.** El análisis documental constituye no solo el punto de entrada de la investigación, sino también su derrotero teniendo en cuenta que es un ejercicio constante el rastrear y clasificar documentos, seleccionarlos, leerlos en profundidad y de manera comparada. En este sentido y, como se podrá certificar, los documentos fuente son de naturaleza diversa: personales, institucionales o grupales, y documentos formales con sus

respectivos datos de autoría.

Así mismo, la observación participante es otra técnica de generación de información empleada que comienza, según el caso investigado, con un problema general y se decanta en unas variables y en unos escenarios específicos objeto de análisis y correlación. La importancia de este instrumento se puede percibir claramente si se tiene en consideración que, quien investiga, hace parte del colectivo minero abordado como muestra testimonial y que, en cualquier caso, las decisiones adoptadas serán sustentadas teórica y metodológicamente.

**7.6. Depuración y sistematización de la información.** Los datos recabados son un insumo básico de cualquier investigación y, todavía con mayor énfasis, si se trata de una investigación de corte cualitativo. Así, en función de los conceptos más importantes, de las hipótesis propuestas y sus variables recíprocas, la información generada y conseguida bajo el diseño de este proyecto ha sido depurada, una y otra vez, con el propósito de facilitar, entre otras cosas, su ordenamiento. La correcta selección del caso objeto de estudio es, a nuestro juicio, un elemento clave para profundizar determinadas características o presentar una visión más completa del fenómeno en cuestión. Sin embargo, los datos obtenidos en relación a la Ley 1382 de 2010 que reforma el Código de Minas son producto, básicamente, del análisis documental y de la observación participante como técnicas de recolección de información y, después de ser depurados convenientemente, no se presentan con la intención de conformar una muestra que deba dar explicación de otros casos similares.

Para iniciar entonces el ordenamiento y contrastación de algunos de los datos logrados, se hace uso de la primera variable descrita en otro lugar: el modelo económico que se practica en Colombia. ¿Cómo se puede volver operativa dicha variable?, pues tratando de valorar justamente, por ejemplo, una noticia que acaba de publicar *El Espectador.com*<sup>33</sup> y que destaca una aparente fortaleza de la economía nacional en el contexto latinoamericano, según un estudio adelantado por el diario Independent de Londres, Inglaterra. ¿Es verdad que existe tal fortaleza?, es una pregunta que, sin duda, merecería una respuesta prudente y colmada de escepticismo pero, a la luz de las cifras, se debe reconocer que la economía del país ha crecido, después de 2002, muy por encima de la media histórica de 4%.

No obstante lo anterior, y a pesar de que un sector productivo como la minería es gran generador de recursos para el Estado, la pequeña minería es considerada, desde la administración anterior, un “problema de Estado”, ya que en ella se pretenden exorcizar ciertos estigmas como la ilegalidad, inseguridad, atropello al medio ambiente y bajas condiciones de desarrollo social.

En este sentido, una forma de vincular heurísticamente la cuarta variable asignada al colectivo minero comprendido en la pequeña minería con la primera variable es reproduciendo, en parte, una de las conclusiones del primer Taller Panamericano sobre organización de la pequeña minería como un medio para combatir la pobreza, llevado a cabo en julio de 2002. Se recomendó “asistir a la pequeña minería para que cumpla con las reglamentaciones ambientales y de salud y seguridad laboral, al

---

<sup>33</sup><http://www.elespectador.com/economia/articulo-266421-economia-colombiana-una-de-mas-fuertes-del-mundo>



tiempo que se le debe ayudar para que mejore sus herramientas de gestión, se actualice tecnológicamente y sea competitiva, reduzca sus costos y pueda acceder a los mercados. Esto, tan obvio, no ha podido ser ejecutado a cabalidad en los distintos países que poseen producción minera en pequeña escala y artesanal (como Colombia), debido a un problema básico: no hay continuidad programática en las iniciativas públicas. Ella se lograría si los países adoptaran programas a largo plazo con una nítida y estable asignación presupuestal” (Ávila, 2004).

Ahora bien, se antoja imprescindible recordar que el tipo de investigación adoptada sólo persigue explorar (y tratar de explicar) un fenómeno parcialmente estudiado a partir de ciertas circunstancias acaecidas y de la forma en que se relacionan dos o más variables. Es así como dos de las tres hipótesis planteadas, en este punto de la sistematización de los datos cualitativos, parecen predecir correctamente el comportamiento de las variables y/o sus interrelaciones.

Esto puede corroborarse, confiando en que la tercera y última hipótesis propuesta sea, en efecto, igualmente confirmada, analizando el comportamiento de la tercera variable en este entramado, es decir, observando de cerca el papel de los gobiernos nacionales en la última década. ¿Se corresponde esta actuación con la conclusión, comentada por el investigador Chaparro Ávila, del primer Taller Panamericano sobre la organización de la pequeña minería como un medio para combatir la pobreza?, totalmente. Sobre todo si se tiene en cuenta, intentando hacer mucho más operativa dicha variable, que Guillermo Rudas, economista y analista colombiano, asesor del Consejo Nacional de Planeación, “ofrece cifras contundentes sobre la expansión de la actividad minera en años recientes: En 2002 había un millón de hectáreas tituladas para la

exploración minera, en 2009, 8,5 millones de hectáreas, la mayoría (más de 6 millones) en los últimos cuatro años. A lo que se suma la solicitud, para 2010, de otros cuarenta millones de hectáreas completando casi 40% del territorio Colombiano.

Rudas es (también) crítico de la merma en la asignación de recursos presupuestales para el sector ambiental, al punto que hoy son la tercera parte de los asignados en 2008. 'El gobierno le está quitando prioridad a la actividad ambiental y se la está dando a la actividad minera como expectativa de ingresos', dice al tiempo que destaca que a diferencia de Chile y Perú, donde hay inversión pública minera, Colombia renunció a esa opción y acentuó el debilitamiento de la institucionalidad" (García, 2011).

Semejante punto de vista cumpliría con la condición de resultar probatoria para algunas de las proposiciones relativas a las variables y, efectivamente, nos lleva a considerar la participación de la cuarta y última variable contemplada: el Consenso de Washington o la manera como los países en desarrollo no son autónomos en sus decisiones.

Con esta finalidad se expondrá, a continuación, la posición de alguien que se podría estimar incluso parcializado respecto de las implicaciones de esta variable pero, en todo caso, nos ayudará eventualmente a cuantificarlas en términos históricos.

Se trata de Ramón Casilda Béjar, economista español y consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) quien considera que "el agotamiento del modelo vigente durante el período 1933-1980, conocido como 'industrialización mediante la sustitución de importaciones' (ISI),

promulgó las bases para emprender las reformas estructurales necesarias que permitiesen cambiar el rumbo económico de América Latina. Al tiempo que se delineaba este giro económico, algo histórico sucedió en la región entre 1982 y 1990, una quincena de países logró realizar la transición política desde la dictadura a la democracia, adoptando todos el sistema de 'economía de mercado' como modelo económico.

Latinoamérica, ante las nuevas realidades, tras la caída del muro de Berlín y próxima a iniciarse la década de los años noventa, observó la necesidad de fortalecer las recién instauradas economías de mercado, herederas de una situación de desestabilización, de excesiva protección y regulación. Esta búsqueda de un modelo más estable, abierto, liberalizado, particularmente orientado a los países de América Latina, nace en 1989 en el llamado Consenso de Washington” (Béjar, 2004).

## 8. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DEL PROYECTO

CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES	1 S	2S	3S	4S
A: Investigación bibliográfica preliminar sobre el tema				
B: Consulta a expertos y especialistas sobre el tema				
C: Definición del tema				
D: Elaboración del anteproyecto				
E: Aprobación del anteproyecto				
F: Revisión histórica del tema				
G: Revisión de los estudios				
H: Diseño de la información primaria				
I: Codificación y tabulación de la información primaria				
J: Elaboración primer informe				
K: Entrega primer informe de asesor				
L: Ajustes de primer informe				
M: Elaboración segundo informe				
N: Ajustes del segundo informe				
Ñ: Presentación del tema en la universidad de acuerdo con las normas vigentes.				

## 9. RESULTADOS ALCANZADOS

Anticipando un poco las críticas que este proyecto investigativo puede generar, y admitiendo honestamente que, tal vez, un único modelo cualitativo de investigación con los instrumentos de recolección de datos ya definidos no sea suficiente para polarizar de forma adecuada sus resultados, se pone de manifiesto que la investigación cualitativa utiliza datos como “palabras, textos, dibujos, gráficos e imágenes para comprender la vida social por medio de significados y desde una perspectiva holística, pues se trata de entender el conjunto de cualidades interrelacionadas que caracterizan a un determinado fenómeno” (Navarrete, 2004).

Ante este escenario, los resultados obtenidos deben ajustarse necesariamente a una estructura operacional de la investigación que, como también se hizo explícito, incluye varias etapas: formulación, diseño, ejecución y cierre del modelo utilizado. Esto supone, claro está, la articulación de un conjunto de capítulos o secciones exigidas para la presentación de este informe final. Apartados éstos que en su totalidad deben dar cuenta de modo coherente, ascendente e integrador, de todo el proceso investigativo.

Un testimonio que, sin duda, se torna clave para sustentar las premisas y proposiciones planteadas a partir de la observación participante como instrumento de generación y acopio de datos cualitativos son las

declaraciones hechas por el autor de este informe al periódico *El Mundo*, el pasado 24 de noviembre, en calidad de minero activo y como presidente de la Confederación Nacional de Mineros Medianos, Pequeños y Artesanales de Colombia.

Las citadas declaraciones acometen un tema especialmente álgido con relación a la reforma objeto de estudio y que perjudica ostensiblemente a la pequeña minería. Estamos hablando del proceso de legalización al que están ahora sometidos los mineros “ilegales” y que, con un período de gracia estipulado de dos años, permite a los practicantes de este oficio continuar con sus actividades aplicando planes ambientales aprobados por las autoridades competentes. Las siguientes son sus palabras:

*“Aquí es donde se presenta una sin salida, una contradicción. Hemos propuesto a las corporaciones ambientales que nos permitan presentar planes de manejo ambiental, pero han sido negados porque no tenemos título minero. Gracias a ello, y por orden del presidente Juan Manuel Santos, las autoridades nos visitan, cierran las minas, arrestan a los mineros y se incautan las máquinas. Miles de mineros artesanales, empleados formales y empresarios quedan cesantes, en detrimento al derecho al trabajo, la libertad de empresa y hasta la presunción de inocencia”<sup>34</sup>.*

#### **9.1. REFORMA A LA LEY 685 DE 2.001, CODIGO DE MINAS, LEY 1382 DE 2.010 Y SUS DECRETOS REGLAMENTARIOS.**

---

<sup>34</sup>Visitar <http://www.imcportal.com/contenido.php?option=shownews&newsid=5695&render=page>

Esta reforma al estatuto minero, nace como propuesta del entonces Ministro de Minas y Energía HERNAN MARTINEZ TORRES, y fue presentada a la comisión quinta del Senado de la República para ser debatida, aprobada y posteriormente fuera discutida por la comisión quinta de la Cámara de Representantes, luego fue aprobada por la plenaria de la Cámara de Representantes y paso a conciliación al Senado de la República, donde finalmente fue declarada ley de la República y luego paso a sanción Presidencial, donde tuvo algunos tropiezos y demoras, hasta que por fin se convirtió en ley de la República, hoy demandada ante la Corte Constitucional, por vicios de inconstitucionalidad.

Reforma que fue muy discutida, alrededor de cuatro años antes de su aprobación, tuvo algunos foros regionales, pero en ultimas la opinión de los participantes importó muy poco; en los debates del Congreso de la República, en especial de la Cámara de Representantes, la comisión quinta, le dio la oportunidad de participar a algunas organizaciones de pequeños mineros para que presentaran ponencias, participaron La asociación de Mineros del Chocó "ASOMICHOCHO", en cabeza del Presidente VICENTE JIMENEZ CUELLO y por las negritudes del Chocó ARIEL QUINTO, por la Asociación de Mineros del Bajo Cauca RAMIRO RESTREPO, por la Federación de Mineros de Santander ALFREDO MUÑOZ, por la asociación de mineros de Zaragoza Antioquia DIANA MENDEZ, por la asociación de Mineros del Vaupés CARLOS CABALLERO y por la Federación de Mineros de oro plata, platino y asociados " FEDORO", DIEGO ARMANDO RUIZ MOYA, a quien en ultimas delegaron toda la responsabilidad para una ponencia final en nombre de los pequeños mineros de Colombia, por la Cámara de Representantes tuvieron una participación muy activa y en apoyo a la pequeña minería, los representantes, GERMAN REYES, del polo democrático y MARIA ISABEL URRUTIA, por las negritudes, representante

que le insistió al Ministro de Minas y Energía , que el proyecto de ley presentaba vicios inconstitucionalidad, ya que no había agotado el procedimiento de la consulta previa con las minorías étnicas, como requisito legal para su constitucionalidad, y que dos leyes se habían caído por el mismo error procedimental, una la Ley de tierras y la otra ley forestal, representantes quienes fueron los voceros de los mineros ante el Congreso de la República.

La propuesta de reforma a La Ley 685 de 2.001, comenzó con 18 artículos del Código de Minas y termino con 31 artículos aprobados y sancionados, por lo que el 9 de febrero de 2.010, es publicada la ley 1382 de 2010 suscrita por el entonces Presidente de la República ALVARO URIBE VELEZ, ley que posteriormente ha sido reglamentada por el Decreto 2715 de fecha Julio 28 de 2.010, y las Resolución 18 0666 y 18 1023 de 2010 proferidas por el Ministerio de Minas y Energía.

En esta reforma se presento inicialmente con intereses muy marcados por el lobby que realizaron las transnacionales de la minería, quienes querían sacar el mayor partido de la reforma, incluyendo los artículos que habían dejado algún vacío en la ley 685 de 2.001, y los que eran necesarios se acomodaran a sus intereses.

El Gobierno Nacional desde la elaboración, discusión, aprobación de la ley 685 de 2.001, y con la derogatoria de la ley 2655 de 1.988, anterior Código de Minas, tenía muy claro que la minería Colombiana comenzaría a privatizarse con la nueva legislación, al tener que entrar en una economía de mercado, en donde solo cabrían las transnacionales, y desaparecería la pequeña y mediana minería, ya que no estarían en condiciones de competir con las transnacionales, y sacando del mercado con la reforma a los



mineros de rango inferior, al cambiar la estructura del Código de Minas, eliminado en la ley minera el principio de primero en el tiempo primero en el derecho, e incluyendo la figura de exigir capacidad técnica y económica para poder acceder a un contrato de concesión minero, lo que coloca en grave desventaja a los mineros colombianos quienes frente a una de las transnacionales más grandes del mundo que están radicadas en Colombia, le es imposible competir en igualdad de condiciones.

### **9.1.1. PRINCIPALES ASPECTOS DE LA REFORMA DE LA REFORMA DE LA LEY MINERA EN COLOMBIA.**

**9.1.1.1. Reservas Especiales.** Artículo 2 de la ley 1382 de 2010, el cual adiciona varios incisos el artículo 31 de la ley 685 de 2001<sup>35</sup>. Así: " La Autoridad Minera también podrá delimitar otras áreas especiales que se encuentren libres, sobre las cuales, de conformidad con la información geológica existente, se puede adelantar un proyecto minero de gran importancia para el país, con el objeto de otorgarlas en contrato de concesión a través de un proceso de selección objetiva, a quien ofrezca mejores condiciones técnicas, económicas, sociales y ambientales para el aprovechamiento del recurso. Dentro de estos procesos la Autoridad Minera establecerá las contraprestaciones económicas, además de las regalías previstas por la ley, que los proponentes deban ofrecer. Las áreas que no hubieren sido otorgadas dentro del término de tres (3) años contados a partir de la delimitación del área, quedarán libres para ser otorgadas bajo el régimen de concesión regulado por este Código.

La Autoridad Minera señalará el procedimiento general, así como las condiciones y

---

<sup>35</sup> RESERVAS ESPECIALES. El Gobierno Nacional por motivos de orden social o económico determinados en cada caso, de oficio o por solicitud expresa de la comunidad minera, en aquellas áreas en donde existan explotaciones tradicionales de minería informal, delimitará zonas en las cuales temporalmente no se admitirán nuevas propuestas, sobre todos o algunos minerales. Su objeto será adelantar estudios geológico-mineros y desarrollar proyectos mineros estratégicos para el país destinados a determinar las clases de proyectos mineros especiales y su puesta en marcha. En todo caso, estos estudios geológico-mineros y la iniciación de los respectivos proyectos no podrán tardar más de dos (2) años. La concesión sólo se otorgará a las mismas comunidades que hayan ejercido las explotaciones mineras tradicionales, así hubiere solicitud de terceros. Todo lo anterior sin perjuicio de los títulos mineros vigentes, otorgados o reconocidos. (Ley 685 de 2001, Art. 31)

requisitos para escoger al titular minero en cada caso. La Autoridad Minera a través de los medios de comunicación hablado y escrito informará a los interesados sobre las concesiones a licitar de que habla el presente artículo.

INGEOMINAS como Autoridad Geológica en minería podrá delimitar áreas especiales, que se encuentren libres sobre las cuales no se recibirán ni se otorgarán títulos mineros, pero se respetaran los existentes, con el fin de que se adelanten procesos para entregar el área hasta por cinco (5) años a quien ofrezca un mejor programa de evaluación técnica geológica de dicha área bajo los términos y condiciones que establezca la Autoridad Minera. Quien obtenga un contrato de Evaluación Técnica una vez terminado, tiene la primera opción para contratar con la Autoridad Minera el área bajo contrato de concesión en los términos que prevé este Código.

Las empresas que hayan sido objeto de incumplimiento de obligaciones del contrato original, declarado el incumplimiento por la Autoridad Minera, no tendrán la capacidad para competir en los contratos mineros, de que trata este artículo.

La delimitación de la que habla el presente artículo será reglamentada de manera previa por la Autoridad Minera. ”

La ley minera protegía a las comunidades mineras tradicionales para el otorgamiento de las áreas de reserva especial, pero con la reforma se adiciona que podrán ser contratadas con el mejor postor y aparece la figura de la discrecionalidad del funcionario de turno que es el que decide. Si dentro del término fijado por la ley de dos (2) años, las áreas no fueran contratadas, el Estado las otorgará mediante contrato de concesión, lo que les permite a las grandes empresas, adquirirlas solo con la propuesta de Contrato de Concesión y con demostrar la capacidad técnica y económica, dejando por fuera a las comunidades de mineros tradicionales, y acabando con lo poco de social que traía la Ley 685 de 2.010.

**9.1.1.2. Requisitos adicionales en el trámite de radicación de propuesta de Contrato de Concesión Minera.** Artículo 1 Ley 1382 de 2010, adiciona el artículo 16 de la Ley 685 de 2001 Código de Minas<sup>36</sup> con el siguiente párrafo. “ **Parágrafo Primero.** Los solicitantes de propuesta de contrato de concesión deberán señalar si dentro del área solicitada existe algún tipo de explotación minera, indicando su ubicación y metodología utilizada para conocer la existencia o no de dicha minería. La Autoridad Minera en un plazo no mayor a tres (3) meses deberá certificar, si la hubiere, el tipo de minería existente.

Si hubiere minería tradicional, se dará aplicación a lo previsto en los artículos 31 y 248 Y las demás disposiciones aplicables del Código de Minas y en su defecto a poner en conocimiento de las demás autoridades competentes de las ramas ejecutiva y judicial para que se adelanten las acciones administrativas y penales previstas en los artículos 159 y 164 del Código de Minas y las demás disposiciones aplicables del Código Penal.

En caso que el solicitante de contrato de concesión no informe sobre la existencia de minería, dará lugar al rechazo de la solicitud, o multa en el caso de contar con contrato de concesión, si la Autoridad Minera detecta que existe minería y que el concesionario no ha procedido, en el último caso, de acuerdo con los artículos 306, 307 Y siguientes del Código de Minas.

De existir minería tradicional constatada por la Autoridad Minera y de no haber sido informada por el solicitante y encontrándose en ejecución el contrato de concesión, se suspenderá el contrato por el término de seis meses para el área en discusión, dentro de los cuales las partes procederán a hacer acuerdos. De no llegar a acuerdos se acudirá a mecanismos de arbitramento técnico previsto en el artículo 294 del presente código, cuyos costos serán a cargo de las partes. El tribunal de arbitramento definirá cuál es el mejor acuerdo que será de obligatorio cumplimiento.

Se entiende por minería tradicional aquellas que realizan personas o grupos de personas o

---

<sup>36</sup> VALIDEZ DE LA PROPUESTA. La primera solicitud o propuesta de concesión, mientras se halle en trámite, no confiere, por sí sola, frente al Estado, derecho a la celebración del contrato de concesión. Frente a otras solicitudes o frente a terceros, sólo confiere al interesado, un derecho de prelación o preferencia para obtener dicha concesión si reúne para el efecto, los requisitos legales. (Ley 685 de 2001, Art. 16)

comunidades que exploten minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional y que acrediten que los trabajos mineros se vienen adelantando en forma continua durante cinco (5) años, a través de documentación comercial y técnica, y una existencia mínima de diez (10) años anteriores a la vigencia de esta ley.

**Parágrafo Segundo:** El tiempo máximo para que la autoridad minera resuelva la solicitud de contrato de concesión será de ciento ochenta días (180) calendarios, entendidos éstos como aquellos atribuibles a la institucionalidad minera. En caso de incumplimiento, dicha mora será causal de mala conducta para el funcionario responsable. ”

Con la adición de estos párrafos, obliga al solicitante de una propuesta de contrato de concesión a inspeccionar el área a solicitar, para que verifique si existen mineros informales laborando dentro del área solicitada, en caso de omitir este requisito será causal de rechazo la propuesta, lo que esto implica es que el Estado delega la obligación de hacer el reconocimiento del área a través de sus funcionarios, y descarga en el tercero la obligación de la fiscalización, o como castigo, en caso de omitir este requisito, le archiva la solicitud, pero el Estado no hace esto para favorecer a los mineros informales que se encuentren dentro de la solicitud, sino que es una especie de empadronamiento, ya que le avisa a las autoridades judiciales para que procedan a desalojar a los mineros sin título y a judicializarlos como explotadores ilegales.

De existir minería tradicional y no haber sido informada por el solicitante, el Estado castiga nuevamente al solicitante, obligándolo a conciliar con el minero informal, y le suspende el trámite de la solicitud de contrato de concesión por seis meses, perjudicándolo notablemente.

En este artículo intervino la FEDERACION DE MINEROS DE ORO, PLATA PLATINO Y ASOCIADOS “FEDORO”, incluyendo el parágrafo segundo, fijando términos al trámite de una solicitud minera ya que antes no estaban

establecidos en la ley 685 de 2.001, siendo discrecional de los funcionarios, demorando hasta cinco y seis años la expedición de un contrato de concesión, lo que hoy la autoridad minera tendrá que resolver en un término de ciento ochenta días calendarios, con esto se consiguió acabar un poco con la corrupción administrativa, al quitarle al funcionario la discrecionalidad en la expedición o rechazo de la solicitud cuando a bien tuviere, situación que era aprovechada muy hábilmente por algunas transnacionales de la minería, para hacer la exploración sin pagar el canon superficiario, y se le da garantía al minero de saber cuándo le definirán su situación legal, al Estado lo favorece en que el minero comienza a pagar el canon superficiario anticipado y que los proyectos comenzaran más rápidamente. El artículo reza " Parágrafo segundo. Adicionado. Ley 1382 de 2.010, art 1º. El tiempo máximo para que la autoridad minera resuelva la solicitud de contrato de concesión será de ciento ochenta días (180) calendarios, entendidos estos como aquellos atribuibles a la institucionalidad minera. En caso de incumplimiento, dicha mora será causal de mala conducta para el funcionario responsable."

La propuesta inicial de FEDORO, era que si a los ciento ochenta días la autoridad minera no se pronunciaba, operara el silencio administrativo positivo, lo que fue rechazado de plano por el Ministerio de Minas y Energía, por considerar demasiada la responsabilidad del Estado en este caso.

**9.1.1.3. Zonas excluibles de la minería.** Artículo 3 de la ley 1382 de 2010. Modifica el artículo 34 del Código de minas<sup>37</sup>: "Zonas excluibles de la

---

<sup>37</sup> ZONAS EXCLUIBLES DE LA MINERÍA. No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y que, de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia, expresamente excluyan dichos trabajos y obras. (Ley 685 de 2001, Art. 34)

minería. No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente. Las zonas de exclusión mencionadas serán las que han sido constituidas y las que se constituyan conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional, zonas de reserva forestal protectora y demás zonas de reserva forestal, ecosistemas de páramo y los humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar. Estas zonas para producir estos efectos, deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales.

Los ecosistemas de páramo se identificarán de conformidad con la información cartográfica proporcionada por el Instituto de Investigación Alexander Von Humboldt.

No obstante lo anterior, las áreas de reserva forestal creadas por la Ley 2da de 1959 y las áreas de reserva forestales regionales, podrán ser sustraídas por la autoridad ambiental competente. La autoridad minera al otorgar el título minero deberá informar al concesionario que se encuentra en área de reserva forestal y por ende no podrá iniciar las actividades mineras hasta tanto la Autoridad Ambiental haya sustraído el área. Para este efecto, el concesionario minero deberá presentar los estudios que demuestren la adecuada coexistencia de las actividades mineras con los objetivos del área forestal.

Efectuada la sustracción, la autoridad minera en concordancia con las determinaciones ambientales establecidas, fijará las condiciones para que las actividades de exploración y explotación propuestas se desarrollen en forma restringida o sólo por determinados métodos y sistemas, de tal forma que no afecten los objetivos del área de reserva forestal no sustraída.

El Ministerio de Ambiente" Vivienda y Desarrollo Territorial establecerá los requisitos y el procedimiento para la sustracción a que se refiere el Inciso anterior. Igualmente establecerá las condiciones en qué operará la sustracción temporal en la etapa de exploración.

**Parágrafo Primero:** En caso que a la entrada en vigencia de la presente ley se adelanten actividades de construcción, montaje o explotación minera con título minero y licencia

ambiental o su equivalente en áreas que anteriormente no estaban excluidas, se respetará tales actividades hasta su vencimiento, pero estos títulos no tendrán opción de prórroga.

**Parágrafo Segundo:** El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial una vez entrada en vigencia la presente ley, en un término de cinco años, redelimitara las zonas de reserva forestal de ley 2 de 1959; en cuanto a cuales son protectoras y cuáles no procurando la participación de la autoridad minera y de los demás Interesados en dicho proceso.

**Parágrafo Tercero:** Para la declaración de las zonas de exclusión de que trata el presente artículo se requerirá un concepto previo no vinculante del Ministerio de Minas y Energía. ”

Con este artículo se reglamentó cuales eran las zonas restringidas o prohibidas para desarrollar cualquier tipo de minería denominándolas zonas de exclusión, como son sistema de parques naturales, zonas de indígenas y negritudes, parques naturales de carácter regional, zonas de reserva forestal protectora, y demás zonas de reserva forestal, ecosistemas de paramos y los humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la convención Ramsar. Igualmente se reforma la ley 2 de 1959 que es una ley eminentemente forestal, y se permite hacer minería dentro de las zonas que cobija esta ley en las áreas de reservas forestales bajo la figura de la sustracción de áreas por la autoridad ambiental competente, es de resaltar que dentro del área cobijada por esta ley, se encuentran poblaciones indígenas y de negritudes con más de diez y seis millones de hectáreas supuestamente en áreas reforestadas.

Un vez entra en vigencia la ley se da un término de cinco años al Ministerio de Ambiente, vivienda y desarrollo territorial, para que se redelimita las zonas de reserva forestal de la ley 2 de 1959 en la que se debe especificar cuáles son protectoras y cuáles no.

La Federación Colombiana de Mineros de oro, plata, platino y asociados

propuso que se debía exigir la licencia ambiental para la etapa de exploración, por cuanto en esta si se comprometían recursos naturales no renovables tan importantes, como el agua, y se debían construir en muchas de los casos vías de penetración para el transporte de las maquinas perforadoras a las sitios de operación, propuesta que fue discutida y aprobada en la plenaria de la Cámara de Representantes, pero al pasar el proyecto de ley a conciliación con el Senado de la República, fue excluido este requisito sin ninguna consideración ambiental y menos jurídica, que mirando lo que ocurrió, se puede deducir que lo hicieron fue con el fin de favorecer los intereses de las trasnacionales de la minería, ya que para estas es muy dispendioso el tener que solicitar la licencia ambiental en la etapa de exploración y máxime cuando hay audiencias públicas ambientales con participación de la comunidades afectadas, sin contar que las autoridades ambientales no tienen términos perentorios para negar u otorgar las licencias ambientales.

**9.1.1.4. Plan de Ordenamiento minero.** El artículo 4 de la ley 1382 adiciona los siguientes incisos al artículo 38 de la Ley 685 de 2001<sup>38</sup>: “El Ministerio de Minas y Energía 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.

El Plan Nacional de Ordenamiento Minero se deberá coordinar con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, dados los efectos sobre el ambiente, la

---

<sup>38</sup> ORDENAMIENTO TERRITORIAL. En la elaboración, modificación y ejecución de los planes de ordenamiento territorial, la autoridad competente se sujetará a la información geológico-minera disponible sobre las zonas respectivas, así como lo dispuesto en el presente Código sobre zonas de reservas especiales y zonas excluibles de la minería. (Ley 685 de 2001, Art. 38)



localización de la población y las posibilidades de uso ambiental del suelo. En todo caso el Plan Nacional de Ordenamiento Minero incluirá un análisis ambiental estratégico del territorio.”

De las cosas interesantes y necesarias que le incluyeron a la reforma, fueron estos incisos, para fijarle un término de tres años a la elaboración de un Plan Nacional de Ordenamiento Minero, teniendo en cuenta el plan nacional de ordenamiento territorial a otras entidades como la Ambiental, Vivienda y desarrollo Territorial. En buen momento se legislo para esto, ya que se conocen las zonas restringidas para hacer minería pero no están delimitadas, además se podrá determinar otras zonas que deban ser excluibles o no de la minería y se conocerá realmente el potencial geológico y humano que existe.

**9.1.1.5. Prorrogas etapa explotación.** Artículo 5º ley 1382 de 2010 que adiciona al artículo 74 de la Ley 685 de 2001 Código de Minas<sup>39</sup> el siguiente párrafo: Adicionalmente, si resulta necesaria una prórroga superior a la prevista en el presente artículo, el concesionario podrá continuar las exploraciones, solicitando prórrogas adicionales de dos (2) años cada una, hasta por un término total de once (11) años, para lo cual deberá sustentar las razones técnicas y económicas respectivas, demostrar los trabajos de exploración realizados, el cumplimiento de las Guías Minero-Ambientales, describir los trabajos que ejecutará, especificando su duración, las inversiones que realizará y pagar el canon superficiario respectivo. ”

Este artículo claramente muestra que fue redactado por el o los abogados de

---

<sup>39</sup> PRÓRROGAS. El concesionario podrá solicitar por una vez prórroga del período de exploración por un término de hasta dos (2) años, con el fin de completar o adicionar los estudios y trabajos dirigidos a establecer la existencia de los minerales concedidos y la factibilidad técnica y económica de explotarlos. En este caso, la iniciación formal del período de construcción y montaje se aplazará hasta el vencimiento de la prórroga del período de exploración.

Igualmente el concesionario podrá solicitar prórroga del período de construcción y montaje por un término de hasta un (1) año. En este caso, la iniciación formal del período de explotación se aplazará hasta el vencimiento de la prórroga otorgada. (Ley 685 de 2001, Art. 74)

las transnacionales de la minería, ya que como estaba reglamentado en la ley 685 de 2.001, el contrato de concesión otorgaba inicialmente tres (3) años para la etapa de exploración, artículo 71 ley 685 de 2.001, con la posibilidad de prórroga de dos años más, es decir un total de cinco (5) años para culminar la etapa de exploración, artículo 74 de la ley 685 de 2.001.

Si bien es cierto las transnacionales de la minería, solicitan grandes extensiones de tierra para explorar y posiblemente explotar, el tiempo que necesitan para la etapa de exploración podía ser más corto que el concedido por la ley, no era necesario concederles tanto tiempo, ya que en países como Chile, se conceden ocho (8) años para esta etapa. Los perjudicados con este lapso de tiempo tan largo para la etapa de exploración, son las regiones mineras donde se ejecuta el proyecto, ya que no perciben un solo peso por regalías ya que en esta etapa no hay ninguna producción, también el Estado Colombiano se perjudica ya que al no haber producción, no hay la cantidad de divisas y generación de empleo que se genera en la etapa de explotación, también se presta para que muchas empresas solo se dediquen a especular en bolsa y nunca desarrollen el proyecto. Casos como Marmato - Caldas, vetas y California en Santander del Sur, Segovia –Antioquia entre otros.

**9.1.1.6. Prorrogas y renovaciones del Contrato de Concesión Minera.** Se modifica el artículo 77 de la ley 685 de 2001<sup>40</sup> conforme ley 1382 de 2010 en su artículo 6: “Como mínimo dos (2) años antes de vencerse el

---

<sup>40</sup> PRÓRROGA Y RENOVACIÓN DEL CONTRATO. Antes de vencerse el período de explotación, el concesionario podrá solicitar una prórroga del contrato de hasta treinta (30) años que se perfeccionará mediante un acta suscrita por las partes, que se inscribirá en el Registro Minero. Vencida la prórroga mencionada, el concesionario tendrá preferencia para contratar de nuevo la misma área para continuar en ella las labores de explotación. Esta no tendrá que suspenderse mientras se perfecciona el nuevo contrato. En lo relativo al principio de favorabilidad se aplicará lo dispuesto en el artículo 357 de este código. (Ley 685 de 2001, Art. 77)

período de explotación y encontrándose a paz y salvo, el concesionario podrá solicitar la prórroga del contrato de hasta veinte (20) años, la cual no será automática, y debe ir acompañada de nuevos estudios técnicos, económicos, ambientales y sociales, que sustenten la situación actual de los recursos. Para el efecto, previamente deberá negociar las condiciones de la prórroga, incluso se podrán pactar contraprestaciones diferentes a la regalía, en todo caso, la prórroga solo se otorgará si se demuestra que es beneficiosa para los intereses del Estado. La prórroga se perfeccionará mediante un acta suscrita por las partes, que se inscribirá en el Registro Minero. ”

La rebaja del tiempo de la prórroga del Contrato de Concesión que una vez cumplidos los treinta años iniciales del contrato, que antes de la reforma otorgaba al contratista una prórroga de treinta (30) años más, es decir en total le concedía sesenta (60) años, ahora le rebajaron la prórroga a veinte (20) años, cumpliendo con unas requisitos previos; quedando el contrato de concesión con un tiempo de cincuenta (50) años. Es como privatizar el subsuelo.

**9.1.1.7. Formulario Especial. Se adiciona el siguiente párrafo al artículo 84 de la ley 685 de 2001<sup>41</sup> conforme el artículo 7 de la ley 1382 de 2010:** “ El Ministerio de Minas deberá diseñar un formulario especial para la elaboración de los programas de trabajo y obras (PTO) para el sector de las esmeraldas, toda vez que estos minerales no son cuantificables como los demás “

---

<sup>41</sup> PROGRAMA DE TRABAJOS Y OBRAS. Como resultado de los estudios y trabajos de exploración, el concesionario, antes del vencimiento definitivo de este período, presentará para la aprobación de la autoridad concedente o el auditor, el Programa de Trabajos y Obras de Explotación que se anexará al contrato como parte de las obligaciones. Este programa deberá contener los siguientes elementos y documentos:

1. Delimitación definitiva del área de explotación.
2. Mapa topográfico de dicha área.
3. Detallada información cartográfica del área y, si se tratare de minería marina especificaciones batimétricas.
4. Ubicación, cálculo y características de las reservas que habrán de ser explotadas en desarrollo del proyecto.
5. Descripción y localización de las instalaciones y obras de minería, depósito de minerales, beneficio y transporte y, si es del caso, de transformación.
6. Plan Minero de Explotación, que incluirá la indicación de las guías técnicas que serán utilizadas.
7. Plan de Obras de Recuperación geomorfológica paisajística y forestal del sistema alterado.
8. Escala y duración de la producción esperada.
9. Características físicas y químicas de los minerales por explotarse.
10. Descripción y localización de las obras e instalaciones necesarias para el ejercicio de las servidumbres inherentes a las operaciones mineras.
11. Plan de cierre de la explotación y abandono de los montajes y de la infraestructura. (Ley 685 de 2001, Art. 84)

Los subsectores de las esmeraldas y del carbón, se regulan por otras disposiciones debido a su complejidad, en el caso de las esmeraldas como no se pueden cuantificar por volumen sino por unidades, ya que su explotación técnicamente no lo permite, por eso requieren del formulario especial.

**9.1.1.8. Integración de Áreas.** Ley 1382 de 2010 ARTÍCULO 8o. señala que el artículo 101 de la Ley 685 de 2001<sup>42</sup>, Código de Minas, quedará así: “ Cuando las áreas correspondientes a varios títulos, pertenecientes a uno o varios beneficiarios para un mismo mineral fueren contiguas o vecinas no colindantes siempre que pertenezcan al mismo yacimiento, se podrán incluir en un programa único de exploración y explotación para realizar en dichas áreas sus obras y labores, simultánea o alternativamente, con objetivos y metas de producción unificados, integrándolas en un solo contrato. Con este propósito los interesados deberán presentar a la Autoridad Minera el mencionado programa conjunto para su aprobación y del cual serán solidariamente responsables.

Este contrato unificado deberá garantizar de una parte, que se mantengan las contraprestaciones exigidas en los títulos cuyas áreas fueron integradas, y de otra, establecerá los mecanismos que resulten necesarios para que las autoridades puedan ejercer un control adecuado sobre las respectivas explotaciones, en aras de asegurar la adecuada distribución de las contraprestaciones económicas a los entes beneficiarios.

---

<sup>42</sup> INTEGRACIÓN DE ÁREAS. Cuando las áreas correspondientes a varios títulos pertenecientes a uno o varios beneficiarios para un mismo mineral, fueren contiguas o vecinas, se podrán incluir en un programa único de exploración y explotación para realizar en dichas áreas sus obras y labores, simultánea o alternativamente, con objetivos y metas de producción unificados, integrándolas en un solo contrato. Con este propósito, los interesados deberán presentar a la autoridad minera el mencionado programa conjunto para su aprobación y del cual serán solidariamente responsables.

En las áreas vecinas o aledañas al nuevo contrato de concesión, donde estuvieren en trámite solicitudes de concesión o mineros informales por legalizar, si hubiese consenso, se podrán integrar estas aéreas al mismo contrato de concesión. Cuando en el programa único de exploración y explotación sólo queden comprometidas partes de las áreas correspondientes a los interesados, será opcional para estos unificar tales áreas en un solo contrato o conservar vigentes los contratos originales. (Ley 685 de 2001, Art. 101)

El régimen aplicable al contrato integrado será el que corresponda en atención a lo establecido en el Título VIII, Capítulo XXXII, de este código, por lo cual cuando la integración comprenda contratos provenientes del régimen de Aporte, se mantendrán todas las condiciones de los contratos y las contraprestaciones económicas pactadas, adicionales a las regalías de ley.

En caso de integrarse contratos de regímenes diferentes o cuando entre los contratos a integrar existieren diferencias en cualquiera de sus obligaciones, diferentes a las contraprestaciones ambientales y económicas, siempre se preferirán aquellas que resulten más favorables para los intereses del Estado.

El resultado de la integración de las áreas deberá modificar la licencia ambiental existente, o tramitar uno nuevo para el proyecto resultante ante la autoridad ambiental competente, para lo cual deberá solicitar pronunciamiento previo.

En ningún caso se procederá a la integración de áreas cuando con esta integración resulten afectados en sus expectativas de ingresos por regalías dos (2) o más municipios beneficiarios de regalías, dentro de los diez (10) años siguientes a la integración.

Para efectos de la duración del nuevo contrato, se tendrá en cuenta el plazo transcurrido del contrato más antiguo, plazo que podrá prorrogarse conforme a lo dispuesto en el artículo 77 de este Código.

En todo caso la Autoridad Minera tendrá la facultad de aprobar o no la integración, mediante resolución motivada. ”

La modificación de este artículo, fue con el fin de beneficiar a algunas transnacionales que ingresaron en áreas donde existían mineros tradicionales y tenían algunas gabelas otorgadas por el estado Colombiano, igualmente incluyó la figura de la integración de áreas no colindantes, la unificación de varios contratos en uno solo, permite la integración de contratos de aporte, permite un solo plan de trabajos y obras (PTO) y una sola licencia ambiental, también los informes son sobre una sola área.

Al especificar la ley que se pueden unificar áreas no colindantes de un mismo

yacimiento, está abriendo un boquete muy grande, porque geológicamente se puede demostrar que un área que está ubicada en Quinchia Risaralda puede estar dentro el mismo yacimiento de Marmato - Caldas, siendo las condiciones económicas, ambientales y técnicas diferentes y se pueden unificar en una sola.; en el caso del Municipio de Marmato Caldas, que la ley 617 de 2.000, les concedió a los mineros que se integraran en solo contrato, la prerrogativa de pagar un treinta (30%) por ciento del valor total de las regalías, es decir del cuatro (4%) por ciento que por ley tienen que pagar por regalías por la explotación del oro, con la gabela solo pagaran uno punto dos (1.2%), durante veinticinco (25) años, y la Multinacional Medoro, que adquirió los títulos de los pequeños mineros de la zona alta, puede integrar todos los contratos en uno solo y se hace acreedora a las gabelas otorgadas con anterioridad.

Peor sería si, por ejemplo la mina la Colosa, ubicada en Cajamarca Tolima, de propiedad de la Multinacional Anglo Gold Ashanty, resultare ser el mismo yacimiento que el de Marmato - Caldas, y decidieran integrarlos en uno sola mina, se beneficiarían de las gabelas otorgadas por la Ley a los pequeños mineros.

**9.1.1.9. Nueva Causal de Caducidad del Contrato de Concesión minera.** Con el artículo 9 de la ley 1382 de 2010 se adiciona al artículo 112 de la ley 685 de 2001<sup>43</sup> el siguiente literal: “ **k)** Cuando empresas o persona

---

<sup>43</sup> CADUCIDAD. El contrato podrá terminarse por la declaración de su caducidad, exclusivamente por las siguientes causas:

- a) La disolución de la persona jurídica, menos en los casos en que se produzca por fusión, por absorción;
- b) La incapacidad financiera que le impida cumplir con las obligaciones contractuales y que se presume si al concesionario se le ha abierto trámite de liquidación obligatoria de acuerdo con la ley;
- c) La no realización de los trabajos y obras dentro de los términos establecidos en este Código o su suspensión no autorizada por más de seis (6) meses continuos;

naturales en ejercicio de actividades mineras, contraten a personas menores de 18 años para desempeñarse en labores de minería tanto de cielo abierto como subterráneas. “

Esta nueva causal de caducidad del contrato de Concesión Minera busca fortalecer la protección que brinda el Estado para que no se abuse de los menores de edad, en especial en el ejercicio de una actividad que genera altos riesgos en las diferentes etapas del desarrollo minero, lo difícil de la actividad minera que por las características de la población que labora en este sector hace que muchas veces su núcleo familiar se vea involucrado en esta actividad directamente, por lo que esta nueva medida debió paralelamente tratar de crear alternativas que sean llamativas y en las cuales los hijos de los mineros puedan contribuir con los ingresos familiares.

**9.1.1.10. Autorización temporal.** El artículo 10 de la ley 1382 modifica el artículo 116 de la ley 685 de 2001<sup>44</sup>, así: “ Las entidades públicas, entidades

- 
- d) El no pago oportuno y completo de las contraprestaciones económicas;
  - e) El omitir el aviso previo a la autoridad para hacer la cesión del contrato;
  - f) El no pago de las multas impuestas o la no reposición de la garantía que las respalda;
  - g) El incumplimiento grave y reiterado de las regulaciones de orden técnico sobre la exploración y explotación mineras, de higiene, seguridad y laborales, o la revocación de las autorizaciones ambientales necesarias para sus trabajos y obras;
  - h) La violación de las normas sobre zonas excluidas y restringidas para la minería;
  - i) El incumplimiento grave y reiterado de cualquiera otra de las obligaciones derivadas del contrato de concesión;
  - j) Cuando se declare como procedencia de los minerales explotados un lugar diferente al de su extracción, provocando que las contraprestaciones económicas se destinen a un municipio diferente al de su origen. Lo anterior, sin perjuicio, de las acciones legales que procedan en contra del concesionario y de los funcionarios públicos que con su conducta promuevan estos actos.

En el caso contemplado en el presente artículo, el concesionario queda obligado a cumplir o garantizar todas las obligaciones de orden ambiental que le sean exigibles y las de conservación y manejo adecuado de los frentes de trabajo y de las servidumbres que se hubieren establecido. (Ley 685 de 2001, Art. 112)

<sup>44</sup> AUTORIZACIÓN TEMPORAL. La autoridad nacional minera o su delegataria, a solicitud de los interesados podrá otorgar autorización temporal e intransferible, a las entidades territoriales o a los contratistas, para la construcción, reparación, mantenimiento y mejoras de las vías públicas nacionales, departamentales o municipales mientras dure su ejecución, para tomar de los predios rurales, vecinos o aledaños a dichas obras y con exclusivo destino a éstas, con sujeción a las normas ambientales, los materiales de construcción, con base en la constancia que expida la Entidad Pública para la cual se realice la obra y que especifique el trayecto de la vía, la duración de los trabajos y la cantidad máxima que habrán de utilizarse.

territoriales, empresas y los contratistas que se propongan adelantar la construcción, reparación, mantenimiento o mejora de una vía pública nacional, departamental o municipal, o la realización de un gran proyecto de infraestructura declarado de interés nacional por parte del Gobierno Nacional, podrán con sujeción a las normas ambientales, solicitar a la Autoridad Minera autorización temporal e intransferible, para tomar de los predios rurales, vecinos o aledaños a la obra, los materiales de construcción que necesiten exclusivamente para dicha obra, con base en la constancia que expida la entidad para la cual se realice la obra y que especifique el trayecto de la vía o característica de la obra, la duración de los trabajos y la cantidad máxima que deberá utilizarse.

Dicha autorización deberá ser resuelta en el término improrrogable de treinta (30) días o se considerará otorgada por aplicación del silencio administrativo positivo.

La autorización temporal tendrá una vigencia máxima de tres (3) años prorrogables, por una sola vez, contados a partir de su otorgamiento.

La Autoridad Minera competente hará seguimiento a las actividades realizadas en ejecución de las autorizaciones temporales. El incumplimiento de las medidas señaladas en el informe de actividades o de las obligaciones impuestas en el acto administrativo de otorgamiento del derecho por parte del beneficiario de la autorización, temporal, dará lugar a que se revoque la autorización temporal, sin perjuicio de la imposición de las multas a que haya lugar, de conformidad con el artículo 115 de este Código.

Las áreas sobre las cuales exista un título minero de materiales de construcción, no son susceptibles de autorizaciones temporales; no obstante sus titulares estarán obligados a suministrar los materiales de construcción a precios de mercado normalizado para la zona. De no existir acuerdo sobre este precio se procederá a convocar un arbitramento técnico a través de la Cámara de Comercio respectiva, para que defina dicho precio.

En caso de que el concesionario no suministre los materiales de construcción, la explotación será adelantada por el solicitante de la autorización temporal y en dicho evento en el

---

Dicha autorización deberá ser resuelta en el término improrrogable de treinta (30) días o se considerará otorgada por aplicación del silencio administrativo positivo.

Se mantienen las previsiones del artículo 41 y las demás derivadas de los derechos de propiedad privada. (Ley 685 de 2001, Art. 116)



arbitramento además se resolverá sobre las zonas compatibles para adelantar las nuevas explotaciones. Respecto al pago y al ingreso a la zona se aplicará, en lo pertinente, lo previsto en el Capítulo de Servidumbres del presente Código.

Si el concesionario se encuentra en la etapa de exploración, con sujeción a las normas ambientales, podrá solicitar a la Autoridad Minera que se autorice el inicio del período de construcción y montaje y la explotación anticipada acorde con lo estipulado en este Código.

Si la zona objeto de la autorización temporal se sobrepusiere a una propuesta de concesión, que no incluya materiales de construcción, se otorgará la autorización temporal, pero una vez finalizada dicha autorización, el área hará parte de la propuesta o contrato a la cual se superpuso.

Cuando el proponente o titular de un derecho minero lo autorice, la Autoridad Minera podrá otorgar autorización temporal de manera concurrente. En este caso cada titular responderá por los trabajos mineros que realice directamente y por el cumplimiento de las normas ambientales vigentes.

Lo dispuesto en los artículos 117, 118, 119, 120 y 332 de la Ley 685 del 2001 es aplicable también a las obras de infraestructura a que se refiere el inciso primero de este artículo e igualmente se mantienen las previsiones del artículo 41 y las demás derivadas de los derechos de propiedad privada. ”

A pesar de que este artículo es relacionado con obras públicas de interés general, se viola la seguridad jurídica y los derechos adquiridos a los titulares de la Concesión Minera, al obligarlos a tener que vender los materiales a precios del mercado local, además sin contar con los compromisos que tenga adquiridos el minero con anterioridad, igualmente lo somete a un tribunal de arbitramento en caso de que no se ponga de acuerdo con el ente o contratista que requiere de los materiales, para que este fije los precios comerciales de la zona, además sino acepta vender los materiales el titular minero, será el tribunal de arbitramento quien decide que áreas puede explotar quien requiere de los materiales, haciendo una explotación paralela a la del titular minero. No se especifica quién pagará el tribunal de

arbitramento, ni cuantos árbitros lo conformarán.

El artículo reformado no hace claridad cuando se trate de áreas que estén cobijadas por las minorías étnicas, como sería el procedimiento. Además un contratista explotando en forma paralela al titular minero, puede causar problemas de índole técnico y operativo, igualmente el otorgarle la autorización temporal por un término de tres (3) años prorrogables, es mucho tiempo ya que si se trabaja día y noche puede agotar el yacimiento, lo que no se considero en el PTO<sup>45</sup>.

Tampoco hace claridad, cuando se trate de solicitud de contrato de concesión y se presente la solicitud de licencia temporal, a quien le van a pagar los materiales retirados del área solicitada, aun si hay titulo minero en etapa de exploración, ya que el concesionario solo puede vender materiales en la etapa de explotación.

No es claro el articulo cuando se refiere a que si la solicitud de licencia temporal se superpone con una propuesta de contrato de concesión que no incluya materiales de construcción, otorgando la licencia temporal para la explotación del material, a quien le pagaría el explotador, y si el proponente de contrato de concesión solicitó por decir algo para oro y demás concesibles, habría una contradicción legal ya que no se le resuelve primero al proponente del contrato de concesión pero si se otorga la licencia temporal, la pregunta es cómo se resolverán estos vacios legales.

**9.1.1.11. Necesidad de los bienes.** El artículo 11 de la ley 1382

---

<sup>45</sup> Programa de trabajos y obras

modifica el artículo 187 de la ley 685 de 2001<sup>46</sup> en los siguientes términos:

“El carácter de indispensable de los bienes inmuebles objeto de la expropiación, así como de los derechos sobre los mismos, incluyendo la posesión, se determinará con base en el Programa de Trabajo e Inversiones, en el Programa de Trabajos y Obras o en el Estudio de Factibilidad, según corresponda, aprobado por la Autoridad Minera, así como en sus respectivas modificaciones. En caso de contratos cuyo régimen aplicable no exija la aprobación de este tipo de documentos, bastará con la presentación del respectivo plan minero.

El Ministerio de Minas y Energía, cuando lo considere necesario, ordenará, dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud, mediante providencia que se notificará personalmente al propietario o poseedor del inmueble, una inspección administrativa a costa del minero interesado, y adoptará su decisión definitiva dentro de los veinte (20) días siguientes.

PARÁGRAFO. Previo avalúo técnico del inmueble o de la posesión, por medio de peritos de la propiedad lonja raíz, para tasar la respectiva indemnización a favor del titular del predio a expropiar. ”

Este artículo es uno de los más interesantes de la reforma a la ley 685 de 2.001, porque no solo incumbe a todos los Colombianos que sean titulares de bienes inmuebles o poseedores, ahora, y porque a todos? sencillamente porque este se refiere a la expropiación de bienes inmuebles en favor de un proyecto minero, por ser la minería considerada de orden público e interés social; lo grave no es que al propietario o poseedor lo expropian a favor de la minería, lo grave es como propuso el Gobierno Nacional el artículo inicial, que desconocía el artículo 58 de la carta Política, al violar el debido proceso

---

<sup>46</sup> NECESIDAD DE LOS BIENES. Los bienes inmuebles y de los derechos constituidos sobre los mismos, objeto de la expropiación deberán ser imprescindibles para el funcionamiento eficiente de las obras e instalaciones del minero y la explotación de los minerales, su acopio, beneficio, transporte y embarque.

La condición de ser los bienes imprescindibles para el proyecto minero, se establecerá por medio de peritos, designados por la autoridad concedente, dentro de la etapa administrativa de la expropiación. (Ley 685 de 2001, Art. 187)

del titular o poseedor del inmueble, ya que la expropiación por vía administrativa es válida pero con previo avalúo e indemnización previa; lo que excluía el artículo propuesto por el Gobierno. Que pretendía el gobierno, que si un proyecto minero era viable, en un mes podía ser expropiado el titular del inmueble o el poseedor, sin indemnización previa, lo que colocaba en un estado de indefensión al dueño o poseedor de un predio, ya que tendría que entrar a demandar al minero para que le indemnizara, a través de un proceso ordinario el cual es largo y costoso, y lo que haría el minero sería ofrecerle al dueño o poseedor del fundo, una indemnización pero de acuerdo al avalúo catastral, lo cual en Colombia son avalúos muy bajos.

Gracias a la intervención de la Federación de Mineros de oro, plata, platino y asociados "FEDORO", se logró la inclusión del párrafo único que cambió totalmente el fin que se buscaba con el artículo 11 de la reforma, párrafo que como se puede observar se incluyó lo que en otras palabras reza en el artículo 58 de la Carta Política de Colombia, porque lo que se pretendía era favorecer los proyectos de las transnacionales y que no les costara nada la expropiación de los inmuebles necesarios para el proyecto minero, y que los adquirieran en tiempo récord de un mes.

**9.1.1.12. Nuevo programa de legalización Minera.** El artículo 12 de la Ley 1382 de 2010.

Para entender la filosofía del legislador con respecto a este artículo, se debe hacer un recuento de cuantos procesos de legalización han sido aprobados por el Congreso de la República de Colombia en los últimos diez y seis (16) años; en el año de 1994, el legislador expide la ley 141, artículo 58, que reza: "En los casos de explotaciones mineras de hecho de pequeña minería ocupadas en forma permanente hasta noviembre 30 de 1.993, se confiere un término de seis (6) meses a partir

de la vigencia de la presente ley, para que con el solo envío de la solicitud de licencia, permiso o contrato para la explotación de minas a la autoridad competente conforme a las normas legales vigentes, esta queda en la obligación de legalizar dicha explotación en el plazo no mayor de un año.

Para estos efectos las autoridades competentes asumirán todos los costos por la legalización solicitada a través de Mineralco S. A., y/o Ecocarbon Ltda, o quien haga sus veces, incluyendo entre otros, estudios técnicos, de impacto ambiental, asesoría legal, elaboración de formularios, viajes y expensas.

Esta obligación se canalizará a través de Mineralco S.A., y Ecocarbon Ltda., con los dineros asignados para la promoción para la minería por el fondo nacional de Regalías.

En el evento de superposiciones en el área de explotación facultase a la autoridad competente para resolverlas de acuerdo con los principios de igualdad y equidad.

Es obligación de estas empresas llevar a cavo campañas promocionales dirigidas al sector para cumplir con los objetivos mencionados en este artículo.

Todas las licencias de exploración mineras estarán sujetas al canon superficiario establecido en la legislación minera, con excepción de los proyectos de pequeña minería en áreas iguales o inferior a diez (10) hectáreas, los cuales irán al fondo Rotatorio del Ministerio de Minas y Energía. Las licencias de exploración otorgadas con anterioridad a la vigencia de esta Ley no quedan grabadas con esta contraprestación económica.

Las personas jurídicas de derecho público que para el desarrollo de obras públicas requieran ejecutar actividades mineras, no están obligadas a demostrar capacidad para el trámite de los correspondientes títulos.”

En el año de 2.001, el legislador aprueba la ley 685 de 2.001, el artículo 165, concibiendo un nuevo proceso de legalización el cual reza “ Los explotadores de minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional, deberán solicitar, en el término improrrogable, de tres (3) años contados a partir del primero (1o) de enero de 2002, que la mina o minas correspondientes les sean otorgadas en concesión

llenando para el efecto todos los requisitos de fondo y de forma y siempre que el área solicitada se hallare libre para contratar. Formulada la solicitud y mientras ésta no sea resuelta por la autoridad minera, no habrá lugar a proceder, respecto de los interesados, mediante las medidas previstas en los artículos 161 y 306, ni a proseguirles las acciones penales señaladas en los artículos 159 y 160 de este Código.

Los procesos de legalización de que trata este artículo, se efectuarán de manera gratuita por parte de la autoridad minera. Adicionalmente, esta última destinará los recursos necesarios para la realización de éstos, en los términos del artículo 58 de la Ley 141 de 1994.

Los títulos mineros otorgados o suscritos, pendientes de inscripción en el Registro Minero Nacional, con anterioridad a la vigencia de este Código, serán inscritos en el mismo y para su ejecución deberán cumplir con las condiciones y obligaciones ambientales pertinentes.

Tampoco habrá lugar a suspender la explotación sin título, ni a iniciar acción penal, en los casos de los trabajos de extracción que se realicen en las zonas objeto de los Proyectos Mineros Especiales y los Desarrollos Comunitarios adelantados conforme a los artículos 248 y 249, mientras estén pendientes los contratos especiales de concesión objeto de dichos proyectos y desarrollos. “

Posteriormente en el año de 2.010, el legislador aprueba la ley 1382 de 2.010, artículo 12, nuevo proceso de legalización de minería de hecho, el cual reza “Los explotadores, los grupos y asociaciones de minería tradicional que exploten minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional, deberán solicitar, en el término improrrogable de dos (2) años contados a partir de la promulgación de la presente ley, que la mina o minas correspondientes le sean otorgadas en concesión llenando para el efecto todos los requisitos de fondo y de forma y siempre que el área solicitada se hallare libre para contratar, y se acredite que los trabajos mineros se vienen adelantando en forma continua desde antes de la vigencia de la Ley 685 de 2001.

Si el área solicitada se encuentra ocupada por una concesión, y siempre que el grupo o asociación demuestre una antigüedad mayor a la que tiene la concesión, se procederá a verificar las condiciones de cumplimiento de las obligaciones del titular minero y en caso de hallarse en causal de caducidad se tendrá como primera opción para continuar el trámite la

solicitud de legalización debidamente presentada, una vez caducado el contrato.

En el evento en que el titular se encuentre al día en sus obligaciones, la Autoridad Minera mediará entre las partes para que lleguen a acuerdos, como la suscripción de Contratos de Asociación y Operación debidamente inscritos en el Registro Minero Nacional previstos en el artículo 221 del presente Código, entre otros, que permitan la explotación por parte de los grupos o asociaciones. Para llegar las partes a estos acuerdos tendrán un plazo de seis (6) meses, contados a partir de la solicitud del minero tradicional.

Si el área no se hallare libre por la existencia de una propuesta de contrato de concesión y se presentare una solicitud de legalización en los términos de este artículo, se continuará el trámite de la propuesta, y en caso de llegar a ser contrato de concesión, la Autoridad Minera procederá de acuerdo a lo señalado en el inciso tercero del presente artículo. Si la solicitud de propuesta de contrato de concesión se rechaza, se tendrá como primera opción para continuar el trámite, la solicitud de legalización.

PARÁGRAFO 1o. En todo caso, la autoridad minera contará hasta con un (1) año para realizar la visita de viabilización, después de presentada la solicitud de legalización, para resolver el respectivo trámite; y contará hasta con dos (2) meses, a partir del recibo de los PTO y PMA por parte del interesado, para resolver de fondo la solicitud de legalización. Hasta tanto la Autoridad Minera no resuelva las solicitudes de legalización en virtud de este artículo no habrá lugar a proceder, respecto de los interesados, mediante las medidas previstas en los artículos 161 y 306, ni a proseguirles las acciones penales señaladas en los artículos 159 y 160 de este Código.

En los casos de legalización planteados en el presente artículo, los trámites de evaluación, visita de viabilización y adjudicación de la concesión, se efectuarán de manera gratuita por parte de la Autoridad Minera, quien destinará los recursos necesarios para la realización de estos. Sin embargo los estudios (PTO y PMA) requeridos para la ejecución de la concesión estarán a cargo de los solicitantes.

PARÁGRAFO 2o. Se considerará legal el barequeo consistente en extracción de materiales de arrastre, siempre y cuando se realice con herramientas no mecanizadas y con una extracción que no supere un volumen de 10 metros cúbicos por día, por longitud de rivera de 200 metros de largo.

Como se puede observar en el transcurso de diez y siete (16) años el legislador ha aprobado tres (3) procesos de legalización, sin obtener el éxito esperado por lo siguiente:

- Las empresas estatales como Mineralco, por su paquidermia no resolvía los procesos de legalización, aun existen solicitudes de legalización sin resolver al amparo del artículo 58 de la ley 141 de 1.994.
- En el primer proceso de legalización el tiempo de duración del proceso fue demasiado corto y los mineros informales en su gran mayoría no se enteraron de las bondades de la Ley.
- Falta difusión del proceso.
- La mayoría de las áreas solicitadas tenían errores técnicos, como por ejemplo las coordenadas del área solicitada no correspondían.
- Las corporaciones del medio ambiente no contaban con los recursos necesarios para las visitas y posterior concepto de viabilidad.
- La mayoría de las áreas solicitadas ya estaban otorgadas, y la autoridad minera no propiciaba la conciliación.
- Los mineros diligenciaban mal los formularios por ignorancia o por omisión de información técnica exigida.
- Algunos mineros remitían a lugar equivocado la información condensada en los formularios.
- Muchas de las solicitudes o en su gran mayoría no pasaban la viabilidad técnica y ambiental, por lo que eran archivadas.
- Muchas solicitudes se perdieron con la fusión de Mineralco con Ecocarbon.
- La ley no estableció un término para que el estado resolviera a cerca de las solicitudes de legalización.



- No existía un censo minero.

En el segundo proceso de legalización otorgado por la ley 685 de 2.001, artículo 165, el legislador fue más benévolo en cuanto al término de duración de la ley, al otorgar un periodo de tres (3) años, para acogerse a la legalización.

Cuando la ley establece que la zona debe estar libre, es decir no haber sido otorgada, limita totalmente el proceso de legalización, ya que la autoridad minera al iniciar el estudio y comprobar que el área solicitada en legalización se superpone con un título vigente o propuesta de contrato de concesión, archiva de plano la solicitud de legalización.

En este segundo programa de legalización nuevamente se presentan situaciones similares al anterior programa de legalización y así mismo la autoridad minera y muchos mineros vuelven a cometer errores, como lo son:

- Las coordenadas del área solicitada no corresponden con el área donde están trabajando sin título minero.
- Muchos mineros envían el plano de la solicitud del área sin la firma de un profesional competente, lo es causal de archivo de la solicitud.
- Nuevamente las entidades encargadas de tramitar los procesos de legalización, no tienen los recursos para realizar las visitas de campo y para elaborar los PTO<sup>47</sup> y las Licencias Ambientales, ya que estos dos requisitos los debe subsidiar el Estado.
- La gran mayoría de los procesos de legalización al amparo de esta ley están sin resolver, ya sea por el trauma de la liquidación de Minercol, y

---

<sup>47</sup> Programa de Trabajos y obras

que todo paso al Ingeominas, entidad que no conocía nada de esos procesos y además ha sido ineficiente para los tramites, igualmente el cumulo de trabajo ha sido demasiado voluminoso para su capacidad técnica.

- La mayoría del las áreas solicitadas se superponen con títulos otorgados, por lo que muchas de las solicitudes son archivadas.
- La ley como tal no estableció un término perentorio para que el estado resuelva las solicitudes de legalización.
- En la reglamentación de la Ley, se establecen nuevos requisitos que hacen inviable de cumplirlos por el minero.
- Aun existen muchas solicitudes de legalización sin resolver, por la autoridad minera y ambiental.
- No existe un censo minero, que cuantifique los mineros sin título.

En el tercer proceso de legalización, que se desarrolla al amparo de la Ley 1382 de 2.010, artículo 12, en el cual la Federación de Mineros de Oro Plata, Platino y Asociados "FEDORO", tuvo gran protagonismo tanto en la redacción de este artículo, como en las discusiones del mismo, logrando incluir el ultimo párrafo, que se le dé el trato de barequeros a los mineros artesanales que explotan material de arrastre en los ríos.

Esta ley rebaja el termino de duración de tres (3) años a dos (2), establece también que el área solicitada debe estar libre, cuando los mineros informales en su gran mayoría están explotando en áreas con titulo minero, por lo tanto les archivan las solicitudes de legalización, se fija como requisito que los trabajos de explotación del solicitante, sean anteriores al año 2.001.

Se incluye en este tercer programa de legalización nuevas figuras como lo son:

- Si el área solicitada se encuentra ocupada por una concesión, y siempre que el grupo o asociación demuestre una antigüedad mayor a la que tiene la concesión, la autoridad minera verificara las condiciones de cumplimiento del título minero , y en caso de hallarse en causal de caducidad del contrato, se tendrá como primera opción para continuar el tramite al minero de hecho solicitante, en esta parte de la ley al que persiguen para castigar es al titular minero que con cualquier irregularidad que le encuentren, le cancelan el titulo minero, y le dan prioridad al minero informal solicitante.
- Si el titular se encuentra al día en todo, la autoridad minera media para que lleguen algún acuerdo el minero informal y el titular minero, es tanto como gravar el titulo minero a favor del minero informal, para lo cual se establece un término de seis (6) meses.
- Se acaba la gratuidad del PTO y del PMA, por parte del Estado, y lo tienen que asumir el minero informal.
- Se incluye como parágrafo Segundo- el que se considere legal el barequeo de material de arrastre en los ríos, para extraer hasta diez (10) metros cúbicos por día, en una rivera de doscientos metros; esto quiere decir que la minería de material de arrastre hasta diez metros cúbicos por día, no requiere de Contrato de Concesión, ni Licencia Ambiental y que cualquier ciudadano puede ejercer el barequeo de material de arrastre, solo con inscribirse en la Alcaldía Municipal de su jurisdicción, como barequero.

Los tres programas de legalización fueron debidamente reglamentados, el primero de ellos con la expedición del Decreto 2636 de 1994, el segundo, esto es, el señalado en el artículo 165 de la ley 685 de 2.001 con la promulgación del Decreto 2390 de octubre de 2.002, Decreto en el que se

estipula una serie de requisitos como que la solicitud de legalización podía ser presentada en distintas partes a la autoridad minera, en la sedes del Ingeominas, ante Notario o Alcalde de su residencia, con posterior envió por correo certificado a la empresa Minercol Ltda, esto conllevó a la autoridad minera a un dilema, era que se presentaban varias solicitudes al mismo tiempo en distintas partes del país, y como en el Código de Minas, prevalecía el principio de primero en el tiempo primero en el derecho, se creó un problema grave, para resolver quien tenía el derecho. Posteriormente, mediante Decreto 1160 de abril 19 de 2.006<sup>48</sup>, se reglamenta como se resolverá cuando hay empate o cuando varias solicitudes son presentadas al mismo tiempo, solución que resultó por cierto confusa y peligrosa para el minero más ignorante, ya que aquellas solicitudes que fueron presentadas dentro de la media hora siguiente a la primera, se sometían a concurso, y dentro de los quince días siguientes al recibo de las solicitudes que presentaran empate, debían presentarse los proponentes para someterse a un sorteo mediante balota, y quienes eran perdedores se les archivaba la solicitud, esto presentó graves sucesos, lo que ocasionó que el decreto fuese suspendido provisionalmente, al respecto el Ministerio de Minas y Energía profirió el siguiente concepto, Rad: 2008020749 13-05-2008 0356 PM:

“

Doctor  
PLINIO ENRIQUE BUSTAMANTE ORTEGA  
Director del Servicio Minero  
INGEOMINAS  
Diagonal 53 No. 34-53

Bogotá, D.C.

---

<sup>48</sup> Este decreto fue suspendido provisionalmente por auto proferido el 7 de febrero de 2007, el cual fue impugnado ante el Consejo de Estado, quien no repuso dicha providencia. (Exp. 110010326000200600052 01) C.P. Enrique Gil Botero, 31/01/08, Número interno: 33.187, Sección Tercera.

Asunto: Consulta sobre los efectos de la suspensión provisional del Decreto 1160 de 2006

Con el fin de dar respuesta a su solicitud del asunto radicada en este Ministerio el 30 de abril del año en curso bajo el número 2008018809, respecto de los efectos de la suspensión provisional, es oportuno traer a colación lo citado por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional en sentencia **T-045** de 1993:

"Ha venido entendiendo de antiguo la jurisprudencia del Consejo de Estado con respecto a la suspensión provisional, lo siguiente:

*De manera que la suspensión provisional cuya finalidad consiste en evitar, transitoriamente, la aplicación del acto, no puede confundirse con el efecto de la sentencia definitiva de nulidad, así coincidan una y otra en obligar a la administración.*

*La sentencia definitiva puede absorber los efectos de la suspensión provisional, pero también hacer cesar tales efectos, en cuanto no prospere la acción de nulidad. Se entiende así que la inaplicabilidad del acto suspendido **sólo** puede ser transitoria, mientras no sea anulado o declarado válido definitivamente por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.*

*'El instituto de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, como excepción que constituye al principio de legalidad de ellos, se contempla para el caso excepcional de que infrinjan normas superiores de derecho y ello no de cualquier modo sino manifiestamente, prima facie O.. que se pueda percibir a través de una sencilla comparación ...' como lo previene el artículo 152 del código contencioso administrativo' (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Auto del 21 de abril de 1986).*

*La suspensión provisional, si no implica insubsistencia del acto, es un juzgamiento provisional del mismo, mientras se profiere sentencia que decida si infringe o no las disposiciones de jerarquía superior invocadas en la demanda. Por consiguiente, con la misma provisionalidad, esta medida cautelar tiene efectos ex tunc, desde cuando el acto tuvo vigencia. De donde se deduce que, ejecutoriado el auto que disponga la suspensión provisional de un acto, recobra vigencia el que fuera sustituido o subrogado por éste, mientras se profiere sentencia definitiva que declare su nulidad o la deniegue."*

De acuerdo con lo anterior, podemos concluir que una vez ejecutoriado el auto que decretó la suspensión provisional del Decreto 1160 y de la Resolución 18 0986, esto es el 31 de marzo de 2008, los actos administrativos citados no pueden aplicarse, es decir que si existen propuestas anteriores a esta fecha que siendo objeto de desempate conforme lo establece el citado Decreto y no se surtió el procedimiento allí indicado, éste no podrá realizarse; en consecuencia, la normatividad aplicable es el artículo 16 de la Ley 685 de 2001 que estipula: "La primera solicitud o propuesta de concesión, ... frente a otras solicitudes o frente a terceros, sólo confiere *al* interesado, un derecho de prelación o preferencia para obtener dicha concesión si reúne para el efecto, los requisitos legales. "

Cabe precisar, como lo señalábamos en concepto dirigido a esa entidad mediante radicado 2007040694 de 2007, que los actos suspendidos no afectan situaciones jurídicas definidas o consolidadas durante el tiempo en que el acto estuvo amparado por la presunción de legalidad, como garantía del principio de seguridad jurídica en las actuaciones de la administración frente a los administrados.

Finalmente, respecto del procedimiento con las propuestas presentadas en la misma fecha, hora, minuto y segundo que se superpongan entre sí, este Ministerio considera que las delegadas deben actuar como se venía haciendo antes de la expedición de los citados actos administrativos.

No obstante, se está evaluando la situación a la luz de la legislación existente, en virtud del párrafo del artículo tercero del Código de Minas que establece:

”En todo caso, las autoridades administrativas a las que hace referencia este Código no podrán dejar de resolver, por deficiencias en la ley, *los* asuntos que se les propongan en el ámbito de *su* competencia. En este caso, acudirán a las normas de integración del derecho y, en *su* defecto a la Constitución Política.

Una vez se adopte la decisión por este Ministerio, se le informará a cada una de las delegadas.

Cordialmente,

CLARA STELLA RAMOS SARMIENTO. ”

Por último, el nuevo programa de legalización promulgado con la expedición de la ley 1382 de 2010, igualmente fue reglamentado con la expedición del Decreto 2715 de 2010, Decreto en el cual se fijan entre otros, el acreditar por parte del Minero específicamente información técnica y comercial en el que se demuestren cinco años continuos de trabajos mineros desde antes del 17 de Agosto de 2001.

Es así como los procesos de legalización siendo uno de los mayores problemas que tiene la minería Colombiana, como es la ilegalidad, el Gobierno Nacional no le ha dado la importancia que se merece este caso, que podría ser la solución a muchos conflictos sociales, laborales y ambientales en las zonas mineras.

El Gobierno a través de la autoridad minera al demorar demasiado para resolver las solicitudes de legalización, lo que ha permitido en muchos casos el aumento del pasivo ambiental. Así mismo las autoridades mineras le dan

prioridad a las propuestas de contrato de concesión, y por ultimo tramitan las de legalización, y muchas veces la autoridad minera no analiza y estudia a fondo las circunstancias legales de las propuestas de legalización y las rechaza por el más mínimo motivo.

**9.1.1.13. Licencia ambiental.** Se modifica la ley 685 de 2001 en su artículo 205<sup>49</sup> en la ley 1382 de 2010 por el artículo 13, así: “**Licencia ambiental.** Con base en el Estudio de Impacto Ambiental, la autoridad competente otorgará o no la Licencia Ambiental para la construcción, el montaje, la exploración cuando requiera la construcción de vías que a su vez deban tramitar licencia ambiental, la explotación objeto del contrato y el beneficio y para las labores adicionales de exploración durante la etapa de explotación. Dicha autoridad podrá fundamentar su decisión en el concepto que al Estudio de Impacto Ambiental hubiere dado un auditor externo en la forma prevista en el artículo 216 del presente Código. ”

Con este articulo se dio una gran discusión en la Plenaria de la Cámara de representantes, ya que un a representante por el Departamento del Tolima, propuso que para la etapa de exploración se requiriera licencia ambiental, pero al pasar a conciliación al Senado de la República el proyecto, fue cambiando el artículo y retirando de este, el requisito de licencia ambiental para la etapa de exploración. Lo nuevo que trae este articulo es la aparición de los auditores ambientales, quienes emiten conceptos que pueden ser acatados por las corporaciones para otorgar las licencias ambientales al minero, esto me parece muy grave porque es un particular quien emite un concepto y es acatado por la autoridad, es el Estado delegando sus funciones en terceros que no son ni siquiera contratistas de las

---

<sup>49</sup> LICENCIA AMBIENTAL. Con base en el Estudio de Impacto Ambiental la autoridad competente otorgará o no la Licencia Ambiental para la construcción, el montaje, la explotación objeto del contrato y el beneficio y para las labores adicionales de exploración durante la etapa de explotación. Dicha autoridad podrá fundamentar su decisión en el concepto que al Estudio de Impacto Ambiental hubiere dado un auditor externo en la forma prevista en el artículo 216 de este Código. (Ley 685 de 2001, Art. 205)

corporaciones del medio ambiente.

**9.1.1.14. Requisito ambiental. El Artículo 14 de la ley 1382 de 2010 modifica el artículo 206 del código de Minas<sup>50</sup>.** “Para las obras y trabajos de la explotación temprana, el interesado deberá obtener Licencia Ambiental, que posteriormente podrá, a juicio de la autoridad ambiental, ser modificada para amparar los trabajos definitivos de explotación con el lleno de los requisitos legales.”

Este artículo no sufrió modificación importante, lo único fue que le agregaron fue la palabra “a juicio de la autoridad ambiental, dejando con ello una amplia discrecionalidad a la autoridad ambiental.

**9.1.1.15. Estudios y licencias conjuntas ARTÍCULO 15 de la ley 1382 de 2010.** Modifíquese el artículo 212 del Código de Minas, Ley 685 de 2001<sup>51</sup>, el cual quedará así: “Los beneficiarios de áreas vecinas o aledañas, estén o no incluidas en un plan conjunto de exploración y explotación, podrán realizar, si así lo requieren, el Estudio de Impacto Ambiental ordenado en este Código, para las obras de infraestructura, el montaje y la explotación de dichas áreas, en forma conjunta si esta fuere exigible. Si las condiciones y características de dichas áreas fueren homogéneas o similares, podrán pedir además el otorgamiento de una Licencia Ambiental Conjunta. La gestión ambiental incluida en la Licencia, podrá contener medidas específicas acordes con la ubicación singular y concreta del área de cada concesión. En este caso, los beneficiarios

---

<sup>50</sup> REQUISITO AMBIENTAL. Para las obras y trabajos de la explotación temprana, el interesado deberá obtener Licencia Ambiental, que posteriormente podrá ser modificada para amparar los trabajos definitivos de explotación con el lleno de los requisitos legales. (Ley 685 de 2001, Art. 206)

<sup>51</sup> ESTUDIOS Y LICENCIAS CONJUNTAS. Los beneficiarios de áreas vecinas o aledañas, estén o no incluidas en un plan conjunto de exploración y explotación, podrán realizar, si así lo requieren, el Estudio de Impacto Ambiental ordenado en este Código, para las obras de infraestructura, el montaje y la explotación de dichas áreas, en forma conjunta si esta fuere exigible. Si las condiciones y características de dichas áreas fueren homogéneas o similares, podrán pedir además el otorgamiento de una Licencia Ambiental Conjunta. La gestión ambiental incluida en la Licencia, podrá contener medidas específicas acordes con la ubicación singular y concreta del área de cada concesión. De estas medidas específicas responderá individualmente el respectivo contratista. (Ley 685 de 2001, Art. 212)



deberán responder solidariamente por el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la licencia. “

Se brinda la oportunidad que los estudios y las licencias se realicen en conjunto con responsabilidad solidaria, logrando una mayor responsabilidad y manejo adecuado de los impactos ambientales en determinadas áreas mineras que de acuerdo a las características de los proyectos mineros no era factible un desarrollo adecuado del proyecto por las limitantes que se presentaban.

**9.1.1.16. Canon superficiario.** Con el artículo 16 de la ley 1382 de 2010 se modifica el artículo 230 de la ley 685 de 2001<sup>52</sup>, en los siguientes términos: “ El canon superficiario sobre la totalidad del área de la concesión durante la exploración, el montaje y construcción o sobre las extensiones de la misma que el contratista retenga para explorar durante el período de explotación, es compatible con la regalía y constituye una contraprestación que se cobrará por la entidad contratante sin consideración a quien tenga la propiedad o posesión de los terrenos de ubicación del contrato. El mencionado canon será equivalente a un salario mínimo día legal vigente (smdlv) por hectárea año, del primero al quinto año; de ahí en adelante el canon será incrementado cada dos (2) años adicionales así: por los años 6 y 7 se pagarán 1.25 salarios mínimos día legal vigente por hectárea año; por el año 8, 1.5 salarios mínimos día legal vigente por hectárea año.

Dicho canon será pagadero por anualidades anticipadas. La primera anualidad se pagará

---

<sup>52</sup> CÁNONES SUPERFICIARIOS. Los cánones superficiarios sobre la totalidad del área de las concesiones durante la exploración, el montaje y construcción o sobre las extensiones de la misma que el contratista retenga para explorar durante el período de explotación, son compatibles con la regalía y constituyen una contraprestación que se cobrará por la entidad contratante sin consideración a quien tenga la propiedad o posesión de los terrenos de ubicación del contrato. Los mencionados cánones serán equivalentes a un salario mínimo día por hectárea y por año pagaderos por anualidades anticipadas a partir del perfeccionamiento del contrato si el área solicitada no excede de 2.000 hectáreas, si excediera de 2.000 y hasta 5.000 hectáreas pagará dos (2) salarios mínimos día por hectárea y por año pagaderos por anualidades anticipadas y si excediera de 5.000 y hasta 10.000 hectáreas pagará tres (3) salarios mínimos día y por año pagaderos por anualidades anticipadas. La liquidación, el recaudo y la destinación de los cánones superficiarios le corresponde efectuarlos a la autoridad minera. (Ley 685 de 2001, Art. 230)

dentro de los tres (3) días siguientes al momento en que la Autoridad Minera, mediante acto administrativo, determine el área libre susceptible de contratar.

Para las etapas de construcción y montaje o exploración adicional, se continuará cancelando el último canon pagado durante la etapa de exploración.

PARÁGRAFO 1o. La no acreditación del pago del canon superficiario dará lugar al rechazo de la propuesta, o a la declaratoria de caducidad del contrato de concesión, según el caso. La Autoridad solo podrá disponer del dinero que reciba a título de canon superficiario una vez celebrado el contrato de concesión. Solamente se reintegrará al proponente la suma pagada en caso de rechazo por superposición total o parcial de áreas. En este último evento se reintegrará dentro de los cinco (5) días hábiles, la parte proporcional si acepta el área reducida, contados a partir que el acto administrativo quede en firme. Igualmente habrá reintegro en los casos en que la autoridad ambiental competente niegue la sustracción de la zona de reserva forestal para la etapa de exploración.

PARÁGRAFO 2o. Las propuestas que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley se encuentren en trámite y los títulos mineros que no hubieren pagado el canon correspondiente a la primera anualidad, deberán acreditar dicho pago dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, so pena de rechazo o caducidad, según corresponda. ”

Lo novedoso de la reforma a este artículo, es la rebaja sustancial del valor del canon superficiario de tres (3) salarios mínimos diarios legales vigentes por hectárea año, a un (1) salario mínimo diario legal vigente por hectárea año, no se limita el número de hectáreas a solicitar, como estaba establecido que una persona no podía solicitar más de diez mil (10.000) hectáreas, el argumento de los congresistas ponentes es que Colombia tenía que ser más competitivo que Chile y Perú, y para esto debía rebajarse el valor del canon superficiario y de esta forma se atraería la inversión extranjera, incluso se llegó a proponer que fuera solo de un dólar el valor del canon superficiario.

También tiene como algo nuevo, el pago anticipado del canon superficiario,

es decir que una vez se de la viabilidad técnica del área libre, el proponente debe cancelar dentro los tres días siguientes el valor total del canon superficiario de un año, esta parte es interesante, ya que no permite la especulación con las áreas.

Con la rebaja del canon superficiario los más beneficiados son las transnacionales de la minería, que tenían congeladas millones de hectáreas, y al rebajarles una tercera parte le hace más liviana la carga y pueden congelar mayor cantidad de área

**9.1.1.17. Presentación de la propuesta. Con la ley 1382 de 2010 en su artículo 17 se modifica el inciso 1 del artículo 270 de la ley 685 de 2001<sup>53</sup> así:** “La propuesta de contrato se presentará personalmente por el interesado o su apoderado, ante la oficina de la Autoridad Minera competente en la jurisdicción del área de la propuesta.

Este artículo simplifico notoriamente la presentación de la propuesta, antes se podía presentar ante notario, juez, autoridad minera competente, ahora solo ante la autoridad competente de la jurisdicción, y por medio electrónico, ya que la autoridad minera dispone del medio.

---

<sup>53</sup> PRESENTACIÓN DE LA PROPUESTA. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 926 de 2004. El nuevo texto es el siguiente:> La propuesta de contrato se presentará por el interesado directamente o por medio de su apoderado ante la autoridad competente o delegada, ante el notario o alcalde de la residencia del proponente, o por envío a través de correo certificado. En estos casos, si la primera propuesta concurre con otra u otras posteriores sobre la misma zona, se tendrá como fecha de presentación la de su recibo por la autoridad competente o comisionada, o la fecha y hora en que la empresa de correo certificado expida el recibo de envío.

También será admisible la presentación de la propuesta a través de medios electrónicos, cuando la autoridad minera disponga de los equipos y servicios requeridos para tal fin. Toda actuación o intervención del interesado o de terceros en los trámites mineros podrá hacerse directamente o por medio de abogado titulado con tarjeta profesional. Los documentos de orden técnico que se presenten con la propuesta o en el trámite subsiguiente, deberán estar refrendados por geólogo, ingeniero de minas o ingeniero geólogo matriculados, según el caso, de acuerdo con las disposiciones que regulan estas profesiones. (Ley 685 de 2001, Art. 270)

Antes de la reforma el minero pequeño se beneficiaba porque podía presentar la solicitud en el pueblo donde residía, además ahora tienen que ser por vía electrónica y la mayoría de los mineros no manejan este sistema, para lo cual tienen que pagar para que una persona le realice la solicitud, también muchos han cometido el error de no presentar dentro de los tres días siguientes los documentos físicos ante la autoridad minera competente, lo que ocasiona el rechazo de la solicitud, además el tener ser la solicitud por medio electrónico, genero se creara un cartel para ingresar las solicitudes en menor tiempo, algunos ingresaban la información en treinta segundos, lo que dejaba por fuera a los mineros pequeños que ingenuamente creían en el sistema.

#### **9.1.1.18. Requisitos a la propuesta de contrato de concesión minera.**

El Artículo 18 de la ley 1382 de 2010, adiciona los dos literales al artículo 271 de la ley 685 de 2001<sup>54</sup>: “ h) Un anexo técnico que describirá los trabajos de

---

<sup>54</sup> REQUISITOS DE LA PROPUESTA. La propuesta para contratar, además del nombre, identidad y domicilio del interesado, contendrá:

- a) El señalamiento del municipio, departamento y de la autoridad ambiental de ubicación del área o trayecto solicitado;
- b) La descripción del área objeto del contrato, y de su extensión;
- c) La indicación del mineral o minerales objeto del contrato;
- d) La mención de los grupos étnicos con asentamiento permanente en el área o trayecto solicitados y, si fuere del caso, el hallarse total o parcialmente dentro de zona minera indígena, de comunidades negras o mixtas;

#### **<Jurisprudencia Vigencia>**

##### **Corte Constitucional**

- *Aparte subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-891-02 de 22 de octubre de 2002, Magistrado Ponente Dr. Jaime Araújo Rentería, "en el entendido de que comprende tanto a los grupos étnicos que históricamente han tenido y tienen arraigo físico en un lugar determinado, como a los grupos étnicos que tuvieron dicho arraigo, pero que actualmente, y por diferentes motivos, son víctimas del desplazamiento forzado y excluyente, así como a los grupos indígenas que viven dentro de un territorio aún cuando su hábitat implique un desplazamiento permanente dentro de la zona minera, en los términos señalados en los numerales 71 y 72 de esta sentencia".*

- e) Si el área abarca, en todo o en parte, lugares o zonas restringidas para cuya exploración y explotación se requiera autorización o concepto de otras autoridades, deberán agregarse a la propuesta de acuerdo con el artículo 35;
- f) El señalamiento de los términos de referencia y guías mineras que se aplicarán en los trabajos de exploración y el estimativo de la inversión económica resultante de la aplicación de tales términos y guías;
- g) A la propuesta se acompañará un plano que tendrá las características y especificaciones establecidas en los artículos 66 y 67 de este Código.

exploración, los cuales deberán ser iguales o superiores a los mínimos definidos por el Ministerio de Minas y Energía, de acuerdo con el área y las características del proyecto minero; **i)** Cuando se trate de proyectos de más de ciento cincuenta (150) hectáreas, la demostración de la capacidad económica del interesado para adelantar el proyecto minero se hará con sujeción a los parámetros que fije el Ministerio de Minas y Energía, los cuales serán proporcionales al área solicitada. ”

Este nuevo requisito incluido con la expedición de la ley 1382 de 2010, es exagerada, ya que si apenas se va a conocer el potencial que tiene el área, como va a describirse los trabajos de exploración, máxime cuando el proponente aun no tiene definido si la autoridad minera le va adjudicar el área minera peticionada, por lo que el tener que realizar previamente algunos trabajos de prospección en el área genera unos costos adicionales sobre los cuales no puede entrar a definir con certeza un verdadero anexo técnico que pueda describir los trabajos exploratorios que se pretenden realizar.

Otro aspecto importante para analizar es los parámetros o escalas que determinaron para entrar a probar capacidad económica, por lo que cuando aparece la limitante de las ciento cincuenta hectáreas, indirectamente se están refiriendo a la pequeña minería, y para más de ciento cincuenta (150), se refiere a gran minería, rango que consiguió la Confederación Nacional de Mineros de Colombia, para que la demostración de capacidad económica tuviera un mínimo.

Este artículo fue reglamentado con la expedición de la resolución 18 0666 de 2010 proferida por el Ministerio de Minas y Energía, en el capítulo III , el cual reza: “ Artículo 5°. Requisitos Mínimos Técnicos para Exploración: Para efectos de la aplicación del literal h) del artículo 271 de la Ley 685 de 2001, adicionado por el artículo 18

---

La propuesta deberá verse en el modelo estandarizado adoptado por la entidad concedente. (Ley 685 de 2001, Art. 271)

de la Ley 1382 de 2010. se consideran como requisitos mínimos técnicos para exploración los adoptados mediante Resolución 18 0859 de 2002 expedida por el Ministerio de Minas y Energía o cualquiera otra que la modifique y sustituya en lo que tiene que ver con las diferentes fases de exploración .

Parágrafo. El solicitante de la propuesta de contrato de concesión presentara una descripción de los trabajos de exploración que desarrollará en su proyecto minero. Con el cual dará cumplimiento al Anexo Técnico exigido por el literal h) del artículo 271 de la Ley 685 de 2001. Adicionado por el artículo 18 de la Ley 1382 de 2010.

Artículo 6°, Estimación de Valores de Exploración. Para cada año de exploración, en el anexo técnico se deberá informar los valores estimados a invertir en la realización de las actividades de exploración; los valores anteriores debidamente valorados por la Autoridad Minera competente, se tendrán en cuenta para el cálculo de la póliza minero ambiental correspondiente al periodo de exploración.

Parágrafo. Los valores estimados deben estar acorde con el tipo y características de los trabajos descritos y estos a su vez deben estar acorde con la extensión del área solicitada.

Artículo 7°, Requerimiento de Personal Técnico. Cada título minero que se encuentre en la etapa de exploración deberá contar dentro de su personal técnico como mínimo con un profesional del área de la geología o la minera.

Artículo 8°, Capacidad Económica. Las personas jurídicas y naturales que soliciten un contrato de concesión de más de ciento cincuenta (150) hectáreas deberán demostrar la capacidad económica para adelantar el proyecto.

Para este efecto, se entiende por Capacidad Económica el respaldo del proponente frente a las exigencias financieras que debe cumplir, para atender en forma regular y continua sus necesidades actuales de recursos económicos. como también para cumplir cabalmente con las actividades de exploración requeridas en esta fase y que garantice que el área solicitada será explorada de acuerdo con los parámetros establecidos por el Ministerio de Minas y Energía mediante Resolución 18 0859 de 2002 expedida o cualquiera otra que la modifique y sustituya.

Artículo 9°. Demostración de Capacidad Económica. Las personas naturales y Jurídicas demostraran su capacidad económica con base en los valores estimados a invertir en la realización de las actividades de exploración acorde con lo establecido en el artículo 2° de esta resolución.

La suma de estos valores a ser invertida en exploración deberá estar amparada con base en el capital de trabajo del solicitante o mediante la certificación de una entidad financiera, fondo de capital, fondo de capital de nesgo o cualquiera otra entidad legalmente construida para estos efectos, nacional o extranjera, que financie estas labores y que garantice la financiación de las sumas requeridas para ejecutar las labores de exploración.

La determinación del capital de trabajo se realizará con base en el Balance General firmado por el Revisor Fiscal si a ello hubiere lugar, o el Contador Público que acredite tal condición, con corte a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior, en el formato que se incluye como anexo

Parágrafo 1°. Se entiende por Capital de Trabajo la diferencia entre el Activo Corriente (AC) y el Pasivo Corriente (PC).

Parágrafo 2°. Para las personas naturales que deban demostrar la capacidad económica, solamente deberán diligenciar la información que aplique

Artículo 10°. Demostración de Capacidad Económica para Proponentes con Varias Propuestas de Contrato de Concesión. Para aquellos proponentes que simultáneamente tengan más de una propuesta de contrato de concesión y cuya sumatoria de áreas sea mayor a ciento cincuenta (150) hectáreas, deberán demostrar que cuentan con el capital de trabajo suficiente para garantizar la ejecución de las labores de exploración prevista en cada uno de los anexos de las propuestas de contrato de concesión o, presentar para cada una de las propuestas una certificación diferente de una entidad financiera, fondo de capital, fondo de capital de riesgo o cualquiera otra entidad legalmente constituida para estos efectos. Que financie estas labores.

Artículo 11°. Rechazo de la Propuesta. De acuerdo con el contenido del artículo 274 de la Ley 685 de 2001, se rechazará la propuesta de contrato de concesión cuando no se

presente el anexo técnico de exploración o no se demuestre la capacidad económica requerida para realizar el proyecto minero. ”

**9.1.1.19. Objeciones a la propuesta.** Se modifica el artículo 273 de la ley 685 de 2001<sup>55</sup> con el artículo 19 de la ley 1382 de 2010, y textualmente reza: “La propuesta se podrá corregir o adicionar, por una sola vez, por parte del peticionario y por orden de la Autoridad Minera, en aquellos casos que no estén contemplados como causales de rechazo por el artículo 274 de este Código. El término para corregir o subsanar la propuesta será hasta de treinta (30) días y la Autoridad Minera contará con un plazo hasta de treinta (30) días para resolver definitivamente.”

Este artículo lo que modifiqué, fue incluir al proponente como la persona que debe modificar la propuesta por una sola vez, y sintetice las prohibiciones del artículo 34 (Áreas restringidas) y adiciona para su rechazo que no estén contemplados en el artículo 274.

**9.1.1.20. Rechazo de la propuesta de Contrato de Concesión Minera.**

ARTÍCULO 20. De la ley 1382 de 2010 se modifica el artículo 274 de la Ley 685 de 2001, Código de Minas<sup>56</sup> el cual quedará así: “*Rechazo de la propuesta.* La propuesta será rechazada en los siguientes casos:

---

<sup>55</sup> OBJECIONES A LA PROPUESTA. La propuesta se podrá corregir o adicionar, por una sola vez, por la autoridad minera, si no puede identificarse al proponente, no se puede localizar el área o trayecto pedido, no se ajusta a los términos de referencia o guías o no se acompaña de los permisos previos en los casos señalados en el artículo 34 de este Código, cuando dicha área o trayecto estuvieren ubicados en los lugares o zonas mencionados en dicha disposición. El término para corregir o subsanar la propuesta será de hasta treinta (30) días y la autoridad minera contará con un plazo de treinta (30) días para resolver definitivamente.

Una vez corregida la propuesta, cuando fuere el caso, se procederá a la determinación del área libre de superposiciones con propuestas anteriores o títulos vigentes. (Ley 685 de 2001, Art. 273)

<sup>56</sup> RECHAZO DE LA PROPUESTA. La propuesta será rechazada si el área pedida en su totalidad se hallare ubicada en los lugares y zonas señaladas en el artículo 34 de este Código, si no hubiere obtenido las autorizaciones y conceptos que la norma exige; si se superpone totalmente a propuestas o contratos anteriores, si no cumple con los requisitos de la propuesta o si al requerirse subsanar sus deficiencias no se atiende tal requerimiento. En caso de hallarse ubicada parcialmente, podrá admitirse por el área restante si así lo acepta el proponente. (Ley 685 de 2001, Art. 274)



1. Si el área pedida en su totalidad se hallare ubicada en los lugares y zonas señaladas en el artículo 34 de este Código siempre que no hubiere obtenido las autorizaciones y conceptos que la norma exige.
2. Si se superpone totalmente a propuestas o contratos anteriores.
3. Si no cumple con la presentación de todos los requisitos establecidos en el artículo 271 del presente Código.
4. Si no se cumple el requerimiento de subsanar las deficiencias de la propuesta.
5. Si no se acredita el pago de la primera anualidad del canon superficiario. “.

Este artículo enumera taxativamente las causales de rechazo de la propuesta, agrega como nuevo al artículo el numeral quinto (5), si no acredita el pago de la primera anualidad del canon superficiario. ”

**9.1.1.21. Garantía Real.** Artículo 21 de la ley 1382 de 2010 que adiciona al artículo 280 del código de minas<sup>57</sup> el siguiente párrafo: “En el evento de que existiere dificultad para la constitución de la póliza, esta se podrá sustituir por una garantía real, sea esta personal o de un tercero que aseguren el cumplimiento de las obligaciones mineras y ambientales, el pago de las multas y la caducidad. El Gobierno Nacional podrá reglamentar otros tipos de garantía. “

Lo nuevo que trae la reforma de este artículo es que caso de que exista

---

<sup>57</sup> PÓLIZA MINERO-AMBIENTAL. Al celebrarse el contrato de concesión minera el interesado deberá constituir una póliza de garantía de cumplimiento, que ampare el cumplimiento de las obligaciones mineras y ambientales, el pago de las multas y la caducidad. En el evento en que la póliza se haga efectiva, subsistirá la obligación de reponer dicha garantía.

El valor asegurado se calculará con base en los siguientes criterios:

- a) Para la etapa de exploración, un 5% del valor anual de la cuantía de la inversión prevista en exploración para la respectiva anualidad;
- b) Para la etapa de construcción y montaje el 5% de la inversión anual por dicho concepto;
- c) Para la etapa de explotación equivaldrá a un 10% del resultado de multiplicar el volumen de producción anual estimado del mineral objeto de la concesión, por el precio en boca de mina del referido mineral fijado anualmente por el Gobierno.

Dicha póliza, que habrá de ser aprobada por la autoridad concedente, deberá mantenerse vigente durante la vida de la concesión, de sus prórrogas y por tres (3) años más. El monto asegurado deberá siempre corresponder a los porcentajes establecidos en el presente artículo. (Ley 685 de 2001, Art. 280)

problema con la constitución de la póliza de garantía, se puede constituir garantía real sea por el solicitante o por un tercero, y que asegure todas las obligaciones contempladas en la ley, también deja la puerta abierta para que el Gobierno Nacional pueda reglamentar otros tipos de garantía.

Con la expedición de las pólizas minero ambientales se han presentado muchos inconvenientes con las compañías aseguradoras, muy pocas son las que las otorgan, sin solicitar demasiadas garantías, por eso el legislador contemplo como garantía otra posibilidad, además el mero título minero podría ser garantía real, ya que muchos pequeños mineros carecen de una garantía real y mientras no se constituya la póliza de garantía, el contrato de concesión no se puede registrar, por lo que el minero no puede comenzar a explorar y menos a explotar, además la autoridad minera establece un término para la constitución de la póliza sino decreta el archivo del contrato de concesión.

**9.1.1.22. Procedimiento administrativo para la regulación de la servidumbre minera.** Se modifica el artículo 285 de la ley 685 de 2001<sup>58</sup> por el artículo 22 de la ley 1382 de 2010, en los siguientes términos: “El ejercicio de la servidumbre estará precedido del aviso formal al dueño, poseedor u ocupante del predio sirviente, dado por medio del Alcalde. Este funcionario hará la notificación personal, o en su

---

<sup>58</sup> PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LAS SERVIDUMBRES. Cuando por motivo del ejercicio de las servidumbres legales, necesarias para el uso y beneficio de las obras y trabajos mineros, el propietario o poseedor de los terrenos sirvientes pidiere ante el alcalde se fije una caución al minero en los términos del artículo 184 de este Código, se ordenará que por un perito se estime su monto dentro del término de treinta (30) días. Una vez rendido el dictamen, el alcalde señalará dicha caución en los cinco (5) días siguientes. La decisión será apelable ante el Gobernador en el efecto devolutivo y solo se concederá si el interesado constituye provisionalmente tal garantía, en la cuantía fijada por el alcalde.

**<Jurisprudencia Vigencia> Corte Constitucional**

- Aparte subrayado declarado EXEQUIBLE, por el cargo analizado, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-063-05 de 1 de febrero de 2005, Magistrado Ponente Dr. Jaime Araujo Rentería.

La cuantía de la caución, una vez en firme, podrá ser revisada por el juez del lugar de ubicación de los predios de acuerdo con las reglas generales de competencia y de trámite del Código de Procedimiento Civil. (Ley 685 de 2001, Art. 285)

defecto por medio de un aviso que fijará en un lugar visible del predio durante tres (3) días, de lo cual dejará constancia en la secretaría de la alcaldía. Surtido este aviso, a falta de acuerdo entre las partes se dará aplicación al procedimiento que se señala a continuación.

Para el ejercicio de las servidumbres mineras, el Alcalde ordenará que un perito designado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, o por la Lonja de Propiedad Raíz de la zona de ubicación del predio sirviente, estime dentro de un término de treinta (30) días, el monto de la indemnización de perjuicios correspondiente. Una vez rendido el dictamen, el Alcalde lo acogerá mediante providencia que deberá dictar dentro de los cinco (5) días siguientes. Las costas de dicho peritaje serán a cargo del titular minero.

Si el propietario, poseedor u ocupante del predio sirviente, o el titular minero, pide ante el Alcalde la fijación de caución al minero, el Alcalde la fijará en la misma providencia, en un monto equivalente al de dicha indemnización. Esta caución se regirá en lo pertinente por las normas del Código de Procedimiento Civil, particularmente aquellas señaladas en los artículos 678 y 679, y su devolución se hará en un plazo máximo de treinta (30) días.

La decisión adoptada por el Alcalde será apelable ante el Gobernador en el efecto devolutivo y solo se concederá si el interesado acredita la constitución de la caución o el pago de la indemnización. Una vez en firme, la cuantía de la caución o de la indemnización podrá ser revisada por el juez del lugar de ubicación del predio, a solicitud de cualquiera de los interesados, mediante el proceso abreviado señalado en los artículos 408 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, de acuerdo con las reglas generales de competencia y trámite del mismo Código.

Prestada la caución o pagada la indemnización, el minero podrá, con el auxilio del Alcalde si fuere necesario, ingresar al predio y ocupar las zonas necesarias para sus obras y trabajos. El acuerdo entre las partes, o, en su defecto, la decisión del Alcalde, deberá registrarse en la Oficina de Instrumentos Públicos competente. ”

Lo que pretendió el legislador con reformar este artículo, fue reglamentar la forma cómo proceder para solicitar la servidumbre minera, quien o quienes la podían solicitar, cuales serían los peritos, determina a quien corresponde sufragar las costas del peritaje, además hace alusión que la caución se regirá por el proceso abreviado señalado en el artículo 408 y siguientes del Código

de Procedimiento Civil, también hace alusión a los términos para cada procedimiento.

Fue a buena hora la reforma de este artículo, ya que como estaba establecido en la ley 685 de 2.001, se prestaba para confusiones amañadas por los Alcaldes Municipales, ya que no era muy clara la norma en su procedimiento.

**9.1.1.23. *Fiscalización y seguimiento*** Se adiciona al artículo 325 de la ley 685 de 2001<sup>59</sup> por el artículo 23 de la ley 1382 de 2010 los siguientes incisos: “La Autoridad Minera cobrará los servicios de fiscalización y seguimiento a los títulos mineros. Los costos que por concepto de cobro de los citados servicios sean cobrados por la Autoridad Minera ingresarán a la subcuenta especial creada para el efecto por la Autoridad Minera y que se denominará, Fondo de Fiscalización Minera.

La tarifa de cobro será de acuerdo con los parámetros señalados en el inciso 2o del presente artículo. La tarifa incluirá el valor de los honorarios profesionales requeridos para la realización de la tarea propuesta, el valor total de los viáticos y gastos de viaje de los profesionales que se ocasionen para el seguimiento de los títulos mineros.

La Autoridad Minera prestará los servicios de fiscalización y seguimiento a los títulos mineros a que hace referencia el presente artículo a través de funcionarios o contratistas. ”

---

<sup>59</sup> DERECHOS Y CUOTAS DE LA AUTORIDAD MINERA. La autoridad minera o la autoridad nacional que de conformidad con la organización de la administración pública y la distribución de funciones entre los entes que la integran, tenga a su cargo la conservación, administración y manejo de los minerales podrá cobrar a aquellas personas naturales o jurídicas que utilicen o soliciten sus servicios, cuotas o derechos por la prestación de los mismos.

Estas cuotas o derechos serán calculadas con base en el número de hectáreas objeto de título o propuesta, la producción, los minerales, el alcance, el contenido y la complejidad del servicio, los equipos requeridos y la recuperación de los costos de desplazamiento cuando haya lugar, tasados en salarios mínimos legales.

Estas cuotas y derechos serán fijadas con estos parámetros por la autoridad minera que presta el servicio. (Ley 685 de 2001, Art. 325)

El inciso cuarto, lo que hace la autoridad minera es cobrarle al minero el deber estatal de la fiscalización minera, de manera obligatoria, cuando en la ley 685 de 2.001, estaba estipulado cobrarle al minero este servicio pero siempre y cuando lo solicitara.

La fiscalización minera es un deber del Estado, ya que el subsuelo le pertenece, además al involucrar particulares investidos de funciones oficiales, para que realicen la fiscalización minera, es propiciar que se fomente la corrupción y los informes amañados, es volver un negocio, el deber estatal, además las tarifas de cobro por fiscalización son desproporcionadas, ya que las establecieron sin criterios técnicos, cobrándole lo mismo a una persona por una (1) hectárea que por cien (100). Actualmente se está discutiendo por solicitud de los mineros, una nueva tabla de valores, la cual está en borrador.

El Ministerio de Minas y energía, mediante resolución 18 1023 de fecha 15 de Junio de 2010<sup>60</sup>, reglamento el artículo 23 de la ley 1382 de 2010, en lo concerniente al cobro de los servicios de fiscalización y seguimiento a los títulos mineros y se establecen otras disposiciones, decreto que en su parte resolutive señala: “ Artículo 1°. *Cobro de los servicios.* El cobro de las visitas de seguimiento y control a los títulos mineros será realizado por la Autoridad Minera a través de Ingeominas y de las gobernaciones con funciones mineras delegadas.

Artículo 2°. *Alcance de la Fiscalización.* Las autoridades mineras delegadas podrán contratar con entidades o empresas con experiencia en los temas de auditoría o seguimiento y control de la actividad minera.

El seguimiento y control a los títulos mineros deberá realizarse de manera integral, el cual deberá abarcar como mínimo:

---

<sup>60</sup> Resolución publicada en el Diario Oficial No. 47.743 de 17 de Junio de 2010

- 1) Planes Mineros de Explotación (PTO y PTI)
- 2) Licenciamiento Ambiental (PMA y Licencia Ambiental)
- 3) Seguridad Industrial
- 4) Seguridad Social
- 5) Trabajo Infantil
- 6) Contraprestaciones Económicas
- 7) Normas de Seguridad e Higiene Minera
- 8) Manejo de Explosivos

Artículo 3°. *Visita de Fiscalización.* Las autoridades mineras delegadas deberán realizar a los títulos mineros bajo su administración, mínimo una (1) visita de seguimiento y control al año, cuando se encuentren en etapa de exploración y de construcción y montaje; y, dos (2) visitas, mínimo al año, cuando estén en etapa de explotación.

Artículo 4°. *Tarifas para el Seguimiento y Control.* Las tarifas para el seguimiento y control establecidas en el presente artículo serán las siguientes:

<b>Títulos en Etapa de Exploración o Construcción y Montaje-Explotación en el Área Central de la Región Andina (Cundinamarca, Meta, Boyacá, Casanare y Santander)</b>		
<b>Hectáreas Otorgadas</b>	<b>Costo total por título SMMLV</b>	<b>Visita Adicional Frente de Trabajo SMMLV</b>
0 -2000	2.42	0.72
2001-5000	3.64	0.72
5001-10.000	4.85	0.72

**Títulos en Etapa de Exploración o Construcción y Montaje-Explotación Área Centro Sur de la Región Andina (Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima, Huila, Caquetá)**

<b>Hectáreas Otorgadas</b>	<b>Costo total por título SMMLV</b>	<b>Visita Adicional Frente de Trabajo SMMLV</b>
0 -2000	3.08	0.92
2001-5000	4.63	0.92
5001-10.000	6.17	0.92

**Títulos en Etapa de Exploración o Construcción y Montaje – Explotación Área Nororiental de la Región Andina (Norte de Santander, Arauca, Cesar, Bolívar, Guajira, Magdalena, Atlántico)**

<b>Hectáreas Otorgadas</b>	<b>Costo total por título SMMLV</b>	<b>Visita Adicional Frente de Trabajo SMMLV</b>
0 -2000	3.8	1.1
2001-5000	5.8	1.1
5001-10.000	7.8	1.1

**Títulos en Etapa de Exploración o Construcción y Montaje-Explotación Área Occidental de la Región Andina, Pacífico y Región Oriental (Putumayo, Nariño, Cauca, Valle, Chocó, Antioquia, Córdoba, Sucre, Amazonas, Vichada, Vaupés,**

<b>Guainía)</b>		
<b>Hectáreas Otorgadas</b>	<b>Costo total por título SMMLV</b>	<b>Visita Adicional Frente de Trabajo SMMLV</b>
0 -2000	3.5	1.06
2001-5000	5.3	1.06
5001-10.000	7.06	1.06

La presente tabla se realizó con cálculos suministrados por el Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas).

Parágrafo 1°. *Parámetros para la Fijación de Tarifas.* El valor de las tarifas fijadas en el presente artículo se establecieron con base en los siguientes parámetros: valor de los honorarios profesionales del personal contratado para la ejecución de las tareas, valor de los gastos de viajes y/o pasajes del recurso humano que se ocasionen con el seguimiento de los títulos mineros, número de hectáreas del área materia de concesión y etapas en la que se encuentre el título minero (Exploración o Construcción y Montaje y Explotación), lugar de ubicación de la concesión, número de bocaminas y/o frentes de la explotación, minería de superficie o subterránea y nivel y valor de producción de la mina.

Parágrafo 2°. *Impuesto al Valor Agregado IVA.* Las tarifas correspondientes a las visitas de seguimiento y control deberán ser adicionadas con el valor del IVA.

Parágrafo 3°. *Actualización de las Tarifas.* Las tarifas fijadas en el presente acto administrativo se actualizarán en forma automática cada vez que se modifique el salario mínimo.



Artículo 5°. *Procedimiento de Liquidación y Cobro de Tarifas.* El valor de las tarifas correspondientes a las visitas de seguimiento y control, será cancelado por el concesionario teniendo en cuenta el siguiente procedimiento:

- 1) La Autoridad Minera delegada establecerá dentro de su plan operativo anual un programa de fiscalización, el cual deberá ser publicado los primeros 30 días del primer mes del año con base en los títulos mineros bajo su administración, aprobado por la oficina competente al interior de la entidad.
- 2) Las delegadas podrán contratar con entidades o empresas con experiencia en los temas de auditoría o seguimiento y control a la actividad minera.
- 3) Con base en el plan anual de fiscalización, la delegada minera comunicará a los titulares mineros a través de acto administrativo y publicará en la página web de la entidad, el valor a cancelar y la cuenta bancaria donde se consignarán los dineros.
- 4) El concesionario minero deberá cancelar el valor de la visita dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la comunicación, realizando la consignación respectiva en las cuentas que para el efecto determine la autoridad minera delegada.
- 5) Dentro de los tres (3) días siguientes de realizada la consignación, el concesionario minero deberá remitir a la autoridad minera delegada, según el caso, copia del recibo de consignación en el cual conste el pago de la visita de seguimiento y control.
- 6) De cada una de las visitas de fiscalización realizadas se elaborará y radicará un informe por parte del contratista, o funcionario de la entidad delegada, que la haya efectuado, del cual se le dará traslado, por parte de la Autoridad Minera correspondiente, al titular del derecho minero en un plazo máximo de treinta (30) días calendario.
- 7) En el caso de que la visita de fiscalización sea realizada por un tercero contratado, el informe de esta deberá ser revisado por la autoridad minera correspondiente teniendo en cuenta las disposiciones de la presente resolución; así mismo, dará traslado al titular dentro del término señalado en el numeral anterior. De igual manera, la autoridad minera delegada deberá reportar a las autoridades competentes las irregularidades encontradas en la visita de fiscalización y consignadas en el respectivo informe.

Artículo 6°. *Visitas Extraordinarias.* Cuando se presenten hechos y/o circunstancias que justifiquen una visita extraordinaria, la autoridad minera delegada podrá hacer la visita directamente o a través de los terceros contratados y podrá cobrar por la realización de la visita.

Artículo 7°. *Sanciones por el no pago.* El no pago del valor de la visita dentro de los plazos señalados dará lugar a la liquidación de intereses moratorios a la máxima tasa permitida por la ley vigente durante el período de mora. La renuencia del interesado y/o titular del derecho minero al pago del valor correspondiente a la visita de seguimiento y control, dará lugar al cobro de la suma respectiva a través de la jurisdicción coactiva.

Parágrafo. El incumplimiento reiterado del no pago de la visita de fiscalización dará lugar a la aplicación del literal i) del artículo 112 de la Ley 685 de 2001 y, en consecuencia, podrá darse la caducidad del contrato minero.

Artículo 8°. *Cuenta Especial.* Las delegadas mineras dispondrán de una cuenta bancaria única en una entidad financiera, para el recaudo de las tarifas de cobro de los servicios de fiscalización a los títulos mineros denominada "Fondo de Fiscalización Minera".

Parágrafo. Los dineros que por este concepto se recauden, solamente podrán ser utilizados e invertidos para la prestación de servicios de seguimiento y control a los títulos mineros a cargo de la delegada minera correspondiente.

Artículo 9°. *Transitoriedad.* Mientras que las delegadas mineras recaudan los dineros del cobro de las visitas de seguimiento y control, estas podrán ser realizadas con los dineros que dispongan en sus presupuestos para el cumplimiento de esta función, consagrada en el artículo 318 del Código de Minas.

Artículo 10. *Deber de Información.* Las delegadas mineras enviarán al Ministerio de Minas y Energía como Autoridad Minera, un informe semestral sobre el recaudo de estos recursos, uso de los mismos y visitas realizadas.

Artículo 11. *Vigencia.* La presente Resolución rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias. ”

A la fecha se está discutiendo un nuevo proyecto de tarifas de cobro de fiscalización ante la problemática minera que se ha presentado con el cobro de estas tarifas al considerarse muy onerosas, de acuerdo a las mesas de trabajo adelantadas con miembros de las comunidades mineras en distintas regiones del País, el Ministerio de Minas y Energía Advirtió la necesidad de revisar el contenido de la resolución 18 1023 y determinar nuevos criterios para la fijación de las tarifas de fiscalización que debe de prestar la autoridad minera, proyecto que en su parte resolutivo dice: “**ARTICULO 1°. Definiciones:** **Fiscalización:** conjunto de actividades adelantadas por la Autoridad Minera Delegada o quien haga sus veces, para verificar la forma y condiciones en que se ejecuta el título minero tanto por los aspectos técnicos como por los operativos y ambientales, sin perjuicio de que sobre estos últimos la autoridad ambiental o sus auditores autorizados, ejerzan igual vigilancia en cualquier tiempo, manera y oportunidad, con el fin de garantizar que su aprovechamiento se realice en forma armónica con los principios y normas de explotación racional de los recursos naturales no renovables y del ambiente, dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible y del fortalecimiento económico y social del país.

**Seguimiento a títulos mineros:** conjunto de actividades adelantadas por la Autoridad Minera Delegada o quien haga sus veces, tanto en campo como en sus oficinas, tendientes a verificar el cumplimiento de las obligaciones emanadas de los títulos mineros sin importar el régimen jurídico que les sea aplicable.

**Inspección de campo:** actividad realizada por la Autoridad Minera Delegada o quien haga sus veces, en el área del título minero, con el fin de verificar la forma y condiciones en que se ejecutan las labores en éste tanto por los aspectos técnicos como por los operativos y ambientales.

**Tarifa:** valor cancelado por el titular minero para cubrir el costo de las inspecciones en campo adelantadas por la Autoridad Minera Delegada o quien haga sus veces.

**Frente adicional:** cuando el diseño minero aprobado por la autoridad minera considera más de las bocaminas o tajos establecidos para cada mineral y rango de producción, determinados en la tabla 2 de esta providencia.

**ARTICULO 2°. Alcance de la Fiscalización.** Las autoridades mineras delegadas, deben prestar el servicio de fiscalización a los titulares mineros a través de funcionarios o contratistas, en consecuencia podrán contratar con entidades públicas o privadas del orden nacional o internacional, que demuestren experiencia en los temas de auditoría a proyectos mineros, seguimiento y control de actividades mineras o en actividades conexas, que en todo caso será evaluada atendiendo a los principios contenidos en la Ley 685 de 2001, modificada por la Ley 1382 de 2010.

Durante el desarrollo de las inspecciones en campo, se verificarán como mínimo los siguientes aspectos:

1. Cumplimiento de los Planes Mineros de Explotación (PTO y PTI) y ubicación de los trabajos dentro del área titulada.
2. Verificación de las condiciones ambientales en que se desarrollan las actividades mineras.
3. Aplicación de normas en materia de Seguridad Industrial.
4. Afiliaciones a Seguridad Social.
5. No Trabajo Infantil.
6. Registros contables de la actividad minera.
7. Cumplimiento de normatividades vigentes en materia de Seguridad e Higiene Minera.
8. Autorización del cupo anual para el manejo y uso de explosivos, así como que los explosivos y sus elementos de ignición cumplan con las características de permisibilidad establecidas por la Industria Militar.

**ARTÍCULO 3°. Recaudo y Cobro de las tarifas.** Las tarifas fijadas en esta resolución para las inspecciones en campo de seguimiento y control a títulos mineros serán cobradas y

recaudadas por la Autoridad Minera a través del INGEOMINAS y las Gobernaciones con funciones mineras delegadas o quien las sustituya.

**ARTÍCULO 4°. Cobertura de Fiscalización.** La programación de las inspecciones de que habla el artículo 5° de esta resolución, como componente de los servicios de fiscalización y seguimiento a títulos mineros, se realizará conforme a los criterios de prioridad determinados previamente por cada delegada. No obstante, se tendrán como visitas prioritarias aquellas que deben practicarse en aquellas zonas que son críticas en materia de seguridad e higiene Minera. Las delegadas deberán cumplir en sus programaciones con las metas establecidas en el Plan Estratégico Sectorial – Sector Minas y Energía – en cuanto al porcentaje de títulos mineros a fiscalizar anualmente.

**ARTÍCULO 5°. Tarifas de Inspección.** Las tarifas para las inspecciones de seguimiento y control a títulos mineros en campo serán las siguientes:

Tabla 1.

Etapa	Hectáreas Otorgadas	Inspección de Campo - Desplazamiento Tipo 1*		Inspección de Campo - Desplazamiento Tipo 2*	
		PESOS (\$)	S.M.L.V.M	PESOS (\$)	S.M.L.V.M
EXPLORACIÓN - CONSTRUCCIÓN Y MONTAJE	0 a 50 ha	360.617	0,67	453.017	0,85
	51 a 100 ha	535.600	1,00	535.600	1,00
	101 a 500 ha	700.333	1,31	1.017.500	1,90
	501 a 1000 ha	1.400.667	2,62	1.717.833	3,21
	1007 a 2000 ha	2.046.000	3,82	2.552.000	4,76
	> 2000 ha	2.728.000	5,09	3.564.000	6,65

\* Desplazamiento Tipo 1: es el que solamente involucra transporte terrestre

\* Desplazamiento Tipo 2: es el que involucra además de transporte terrestre el aéreo, fluvial o la combinación de estos

Tabla 2.

Etapa	Sistema de Explotación	Mineral	Nivel de producción	Inspección de Campo - Desplazamiento Tipo 1*		Inspección de Campo - Desplazamiento Tipo 2*		BOCAMINAS O TAJOS POR TÍTULO MINERO		
				\$/col	smlvm	\$/col	smlvm			
EXPLORACION	SUBTERRÁNEA	CARBON	0 a 60 ton/mes	364.650	0,68	459.800	0,86	3 Bocalminas		
			61 a 100 ton/mes	607.750	1,13	766.333	1,43			
			101 a 150 ton/mes	972.400	1,82	1.226.133	2,29			
			150 a 300 ton/mes	1.215.500	2,27	1.532.667	2,86	6 Bocalminas		
			301 a 500 ton/mes	1.915.833	3,58	2.233.000	4,17			
			501 a 1.000 ton/mes	3.316.500	6,19	3.633.667	6,78			
		> 1.000 ton/mes	4.016.833	7,50	4.334.000	8,09	10 Bocalminas			
		METALES Y PIEDRAS PRECIOSAS (Volumen de material mineralizado)	0 a 60 ton/mes	280.133	0,52	407.000	0,76	3 Bocalminas		
			61 a 150 ton/mes	700.333	1,31	1.017.500	1,90	5 Bocalminas		
			151 a 300 ton/mes	1.400.667	2,62	1.915.833	3,58			
			> de 300 ton/mes	2.801.333	5,23	3.646.500	6,81	8 Bocalminas		
		OTROS MINERALES	0 a 150 ton/mes	700.333	1,31	1.347.500	2,52	2 Bocalminas		
			150 a 500 ton/mes	1.400.667	2,62	1.717.833	3,33	4 Bocalminas		
			> 500 ton/mes	2.801.333	5,23	3.646.500	6,81	6 Bocalminas		
		EXPLORACIÓN	CIELO ABIERTO	ALLUVIAL- METALES PRECIOSOS (Volumen de material mineralizado)	0 - 500 m <sup>3</sup> /mes	272.800	0,51	364.000	0,74	2 Tajos
					500 - 2200 m <sup>3</sup> /mes	682.000	1,27	990.000	1,85	
					2201 a 6600 m <sup>3</sup> /mes	1.400.667	2,62	1.915.833	3,58	4 Tajos
					> 6600 m <sup>3</sup> /mes	2.801.333	5,23	3.646.500	6,81	6 Tajos
ALLUVIAL - MATERIALES DE ARRASTRE	0 - 600 m <sup>3</sup> /mes			515.100	0,96	647.167	1,21	2 Tajos		
	600 - 2000 m <sup>3</sup> /mes			884.000	1,65	1.017.500	1,90	4 Tajos		
	2001 - 4000 m <sup>3</sup> /mes			1.400.667	2,61	1.915.833	3,57	6 Tajos		
	> 4000 m <sup>3</sup> /mes			3.912.333	7,30	4.242.333	7,92			
ARELLAS	0 - 80 ton/mes			103.033	0,19	129.433	0,24	2 tajos		
	81 - 150 ton/mes			154.550	0,29	194.150	0,36			
	151 - 300 ton/mes			210.100	0,39	305.250	0,57			
	301 - 500 ton/mes			350.167	0,65	508.750	0,95	3 Tajos		
	501 - 1500 ton/mes			2.101.000	3,92	2.616.167	4,88			
	1.501 - 3.000 ton/mes			2.801.333	5,23	3.646.500	6,81			
> 3.001 ton/mes	4.282.667			8,00	6.303.000	11,77				
MATERIALES DE CONSTRUCCION	0 - 550 m <sup>3</sup> /mes			490.233	0,92	712.250	1,33	2 Tajos		
	561 - 1000 m <sup>3</sup> /mes			700.333	1,31	1.017.500	1,90			
	1001 a 2200 m <sup>3</sup> /mes			1.070.667	2,00	1.803.633	3,37	3 Tajos		
	> 2200 m <sup>3</sup> /mes			3.212.000	6,00	3.912.333	7,30	4 Tajos		
MINERALES CALCÁREOS	0 - 300 ton/mes			154.550	0,29	249.700	0,47	3 Tajos		
	301 - 1000 ton/mes			490.233	0,92	712.250	1,33			
	1001 - 5000 ton/mes			1.400.667	2,62	1.717.833	3,21	4 Tajos		
	5001 a 15000 ton/mes			2.101.000	3,92	2.418.167	4,51			
	> 15000 ton/mes			4.282.667	8,00	5.973.000	11,15			
OTROS MINERALES	0 - 660 m <sup>3</sup> /mes			1.215.500	2,27	1.347.500	2,52	1 Tajo		
	> 660 m <sup>3</sup> /mes			2.101.000	3,92	2.552.000	4,76	2 Tajos		

\* Desplazamiento Tipo 1: es el que solamente involucra transporte terrestre

\* Desplazamiento Tipo 2: es el que involucra además de transporte terrestre el aéreo, fluvial o la combinación de estos

## TARIFAS INSPECCIONES DE CAMPO PROYECTOS DE INTERES NACIONAL

**Tabla 3.**

ETAPA	CATEGORIA	Inspección de Campo	
		PESOS (\$)	S.M.L.V.M
EXPLORACION - CONSTRUCCIÓN Y MONTAJE	General	15.730.000	29,4
EXPLOTACIÓN	Carbón I (> 15,000,000 ton /año)*	43.083.333	80,4
	Carbón II (entre 5,000,000 y 15,000,000 ton/año)*	22.143.000	41,3
	Carbón III (menos de 5,000,000 ton/año)*	13.720.300	25,6
	Níquel	23.265.000	43,4
	Carbón Subterráneo	27.573.333	51,5
	Hierro	11.550.000	21,6
	Sal	Sal Marina (1)	2.990.625
Sal Terrestre		6.325.000	11,8

Nota (1): Se le cobrará al titular el 50% de la tarifa calculada  $5.981.250 * 50\% = 2.990.625$

\* Esta tarifa se aplicará a la operación integrada en el rango de producción o a cada título minero que se ubique en el respectivo rango de producción cuando no hay operación integrada aprobada por la autoridad minera.

**Parágrafo 1°. Parámetros Para la Fijación de Tarifas.** El valor de las tarifas fijadas se establecen con base en los siguientes parámetros: valor de los honorarios profesionales requeridos para adelantar las inspecciones de campo a los títulos mineros, el valor total de los viáticos y gastos de viaje de los profesionales que se ocasionen para dicha actividad, tipo de minería (subterránea y cielo abierto), tipo de mineral, niveles de producción de la mina,

periodo contractual que desarrolla el título minero, número de hectáreas del área titulada, y lugar de ubicación del título minero, en función del salario mínimo.

**Parágrafo 2°. Impuesto al Valor Agregado IVA.** Tarifas correspondientes a las inspecciones de seguimiento y control deberán ser adicionadas con el valor del IVA.

**Parágrafo 3°. Actualización de las Tarifas.** Las tarifas fijadas en el presente acto administrativo se actualizarán y entenderán ajustadas en forma automática conforme al incremento anual que autorice el gobierno nacional el salario mínimo.

**Parágrafo 4°.** El frente adicional tendrá un costo de setecientos mil trescientos treinta y tres pesos (\$700,333) y se aplicará como valor adicional a la tarifa cuando el diseño aprobado por la autoridad minera considera más de las bocaminas o tajos establecidos para cada mineral y rango de producción, determinados en la tabla 2 de esta providencia.

**Parágrafo 5°.** Los valores establecidos para los Proyectos de Interés Nacional de que trata la tabla 3 de esta providencia, aplican solo para el Instituto Colombiano de Geología y Minería (INGEOMINAS), como administrador de los mismos.

**6°. Procedimiento de Liquidación y Cobro de Tarifas.** El valor de las tarifas, correspondientes a las inspecciones de seguimiento y control, será cancelado por el titular minero teniendo en cuenta el siguiente procedimiento:

1. Cada Autoridad Minera delegada o quien las sustituya, establecerá dentro de su plan operativo anual, la programación de las inspecciones de actividades en campo a realizar. Una vez establecida la respectiva programación ésta deberá ser publicada por lo menos treinta (30) días calendario antes de que se de inicio a su ejecución.

2. Cuando las delegadas no cuenten con el personal suficiente para prestar de forma directa los servicios de fiscalización, podrán contratar con entidades públicas o privadas del orden nacional o internacional, que demuestren experiencia en los temas de auditoría a proyectos mineros, seguimiento y control de actividades mineras o en actividades conexas, que en todo caso será evaluada atendiendo a los principios contenidos en Ley 685 de 2001, modificada por la Ley 1382 de 2010.



3. Con base en la programación anual de inspecciones en campo, la autoridad comunicará a los titulares mineros a través de acto administrativo de trámite que se notificará por medios electrónicos conforme las disposiciones legales vigentes, y en el cual se indicará el valor a cancelar y el número de la cuenta bancaria en la que se debe efectuar la consignación respectiva.

4. El titular minero deberá cancelar el valor de la inspección en campo dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación del acto administrativo en el que se indique el valor a cancela, mediante la consignación respectiva en las cuentas que para el efecto determine la autoridad minera delegada.

5. Dentro de los tres (3) días siguientes a la realización de la consignación, el titular minero deberá remitir a la autoridad minera delegada, según el caso, copia del recibo de consignación en el cual conste el pago de la visita de seguimiento y control.

6. De cada una de las inspecciones en campo realizadas, se levantará acta en la que consten los resultados de la misma, de la cual se entregará copia al titular minero o a su representante. Dentro de los diez días siguientes a la realización de la inspección en campo, se elaborará y radicará un informe por parte del contratista, o funcionario de la entidad delegada, que la haya efectuado, del cual se le dará traslado por el termino de cinco (5) días después de radicado, por parte de la autoridad minera correspondiente, al titular del derecho minero, en un plazo que no podrá exceder en ningún caso veinte (20) días hábiles.

7. En el evento que la inspección en campo sea realizada por un tercero contratado por la autoridad minera delegada o la entidad que haga sus veces, el informe al que se ha hecho referencia, deberá ser revisado por el supervisor designado por la autoridad minera correspondiente, teniendo en cuenta las disposiciones de la presente resolución, sin que por tal motivo se afecte el termino del traslado al titular minero señalado en el numeral anterior.

De igual manera, la autoridad minera delegada deberá consignar en la correspondiente acta e informe técnico las irregularidades encontradas durante la inspección, así como reportarlas a las autoridades competentes para las medidas o acciones a que haya lugar.

**ARTÍCULO 7°.** Las delegadas mineras, quien haga sus veces o las reemplace, deberán aplicar obligatoriamente el procedimiento único establecido en la presente resolución, para el cobro de los servicios de fiscalización y seguimiento a los títulos mineros.

**ARTÍCULO 8°. Inspecciones Extraordinarias.** Cuando se presenten hechos o circunstancias que justifiquen una inspección en campo de carácter extraordinario, la autoridad minera delegada o la entidad que haga sus veces, podrá adelantarla directamente o a través de terceros contratados y efectuara el cobro correspondiente, conforme se ha indicado en los numerales anteriores.

**ARTICULO 9°. Sanciones por el No Pago.** El no pago del valor de la inspección dentro de los plazos señalados, dará lugar a la liquidación de intereses moratorios a la máxima tasa permitida por la ley vigente durante el periodo de mora. La renuencia del interesado y/o titular del derecho minero al pago del valor correspondiente a la inspección de seguimiento y control, dará lugar al cobro de la suma respectiva a través de la jurisdicción coactiva de cada Autoridad Minera Delegada, sin perjuicio de la facultad que tiene la autoridad minera, sus delegadas o la entidad que haga sus veces, de acudir ante las aseguradoras para que cubran con cargo a la garantía respectiva el valor de las mismas.

**Parágrafo.** El incumplimiento reiterado del no pago de la inspección en campo, dará lugar a la aplicación del literal i) del artículo 112 de la Ley 685 de 2001 y en consecuencia podrá declararse la caducidad del contrato minero.

**ARTÍCULO 10°. Cuenta Especial.** Las delegadas mineras dispondrán de una cuenta bancaria única en una entidad financiera nacional, para el recaudo de las tarifas de cobro correspondientes a las inspecciones de seguimiento y control a los títulos mineros, denominada “Fondo de Fiscalización Minera”

**Parágrafo.** Los dineros que por este concepto se recauden, solamente podrán ser utilizados e invertidos para la prestación de servicios de fiscalización minera a los títulos mineros a cargo de la autoridad minera delegada la entidad que haga su veces.

**ARTÍCULO 11°. Transitoriedad.** Mientras que las delegadas mineras recaudan los dineros del cobro de las inspecciones de seguimiento y control, éstas podrán ser realizadas con los

dineros que dispongan en sus presupuestos para el cumplimiento de esta función, consagrada en el artículo 318 del Código de Minas.

**ARTÍCULO 12°. Vigencia y Derogatorias.** La presente Resolución rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones contenida en la Resolución número 18 1023 de 2010, y aquellas que le sean contrarias. ”

**9.1.1.24. Nuevo acto sujeto a registro minero.** Con el artículo 24 de la ley 1382 de 2010 se adiciona al 332 de la Ley 685 de 2001, Código de Minas<sup>61</sup> el siguiente literal: “ j) Las reservas especiales de que trata el artículo 31 del presente Código.”

Este artículo agrega en comparación con la ley 685 de 2001, en su parte final, como literal j) La frase “Las reservas especiales de que trata el artículo 31 del presente Código”

Como su palabra lo dice reservas especiales, que en la ley 685 de 2001, el estado las otorgaba a comunidades mineras, y ahora con la reforma las puede entregar a terceros por lo que deben ser registradas, ya que salen del manejo de áreas congeladas por el Estado.

**9.1.1.25. Libertad de área minera.** Se adiciona con el artículo 25 de

---

<sup>61</sup> ACTOS SUJETOS A REGISTRO. Únicamente se inscribirán en el Registro Minero los siguientes actos: a) Contratos de concesión; b) Contrato de exploración y explotación celebrados sobre zonas de reserva, zonas mineras indígenas, zonas mineras de comunidades negras y zonas mixtas; c) Títulos de propiedad privada del subsuelo minero; d) Cesión de títulos mineros; e) Gravámenes de cualquier clase que afecten el derecho a explorar y explotar o la producción futura de los minerales "in situ"; f) Embargos sobre el derecho a explorar y explotar emanado de títulos mineros; g) Zonas de reserva provisional y de seguridad nacional; h) Autorizaciones temporales para vías públicas; i) Zonas mineras indígenas, de comunidades negras y mixtas. (Ley 685 de 2001, Art. 332)

**la ley 1382 de 2010 al artículo 334 de la ley 685 de 2001<sup>62</sup> el siguiente**

**inciso:** “Las áreas que hayan sido objeto de un título o solicitud minera y que por cualquier causa queden libres, sólo podrán ser objeto de propuesta de concesión transcurridos treinta (30) días después de que se encuentren en firme los actos administrativos definitivos que impliquen tal libertad. Todo acto administrativo a que se refiere este artículo deberá ser publicado en la página electrónica de la Autoridad Minera o en el medio que hiciere sus veces, dentro de los cinco (5) días siguientes a su ejecutoria. Dentro de este último término deberá inscribirse en el Registro Minero.”

El tiempo que estableció el legislador para que puede ser capturada el área por un proponente, es benéfico, ya que como venía establecido en la ley 685 de 2.001, se prestaba para crear conflictos y fomentar la corrupción, ya que el funcionario público que conocía de la liberación de un área minera, informaba a sus interesados para que capturaran las áreas como por arte de magia.

**9.1.1.26. Distritos especiales mineros.** Artículo 26 de la ley 1382 de 2010. “ El Ministerio de Minas y Energía delimitará, con la participación regional y local de los actores empresariales, sociales, de gobierno y demás entes administrativos involucrados en los procesos de la minería, áreas estratégicas mineras del territorio nacional, a las que se les denominará Distritos Mineros Especiales, mediante las cuales se facilitará la relación Estado-Sociedad-Territorio y se estimulará la planeación participativa en un contexto de desarrollo humano sostenible y equilibrio para la competitividad del territorio.

La Autoridad Minera garantizará la articulación de las estrategias aplicadas sobre los Distritos Mineros Especiales con el Sistema Nacional de Competitividad.

Los aspectos contenidos en los artículos 248, 249, 250, 255 y 257 de la Ley 685 de 2001,

---

<sup>62</sup> CORRECCIÓN Y CANCELACIÓN. Para corregir, modificar o cancelar la inscripción de un acto o contrato inscrito en el Registro Minero, se requerirá orden judicial o resolución de la autoridad concedente, con remisión de la correspondiente providencia. (Ley 685 de 2001, Art. 334)

deberán ser considerados en los planes, programas y proyectos de Competitividad y Desarrollo Humano Sostenible formulados para los Distritos Mineros Especiales del país.

PARÁGRAFO. La Autoridad Minera conformará los Distritos Mineros de acuerdo a condiciones geológico-mineras, sociales y económicas.

Esta es una nueva figura creada durante el Gobierno del Presidente Uribe, que lo que pretendió fue hacer un diagnóstico de las zonas mineras, para detectar las necesidades de infraestructura y como otorgar dádivas a las empresas Transnacionales de la minería, pero nunca como sacar del limbo en que se encuentra la pequeña minería, no se realizó un censo minero para determinar cuántos son los mineros que realmente practican la minería informal en Colombia, pero en cambio si se determinaron zonas de producción y las necesidades requeridas para el TLC en cuanto minería, además crea la figura de las zonas francas en las zonas mineras, otorgando gabelas muy atractivas a las Multinacionales de la Minería, como la rebaja del impuesto de la renta del 38% hasta un 15 %.

**9.1.1.27. Responsabilidad Social empresarial.** Artículo 27 de la ley 1382 de 2010. “Las empresas mineras promoverán y efectuarán actividades de responsabilidad social, en un marco de desarrollo humano sostenible, que propendan por la promoción de comportamientos voluntarios, socialmente responsables, a partir del diseño, desarrollo y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos que permitan el logro de objetivos sociales de mejoramiento en la calidad de vida de la población y la prevención y reparación de los daños ambientales en las regiones, subregiones y/o zonas de su influencia. “

Con este artículo, las empresas hasta tanto no estén definidos y reglamentados las políticas y lineamientos mineros no están obligadas a cumplir con nada, es voluntaria su participación, y lo más grave es que se incluye una obligación Constitucional y legal como voluntaria, al decir

textualmente “y la prevención y reparación de los daños ambientales en las regiones, subregiones y/o zonas de influencia.”

**9.1.1.28. Garantías y derechos consagrados en la ley 780 de 1993.**

Artículo 28 de la ley 1382 de 2010. Las disposiciones de la presente ley no modifican ni derogan las garantías y derechos consagrados en la Ley 70 de 1993 y en el Código de Minas a favor de los grupos étnicos (comunidades negras e indígenas) y de sus zonas mineras.

Este artículo es uno de los más polémicos de la reforma a la ley 685 de 2001, ya que aunque expresamente no está modificando la ley 70 de 1993, si viola el derecho a la consulta previa que debió haberse realizado con las minorías étnicas, como en reiteradas ocasiones fue objeto de manifestación en el Congreso de la República, por la representante a la Cámara MARIA ISABEL URUTIA, al Ministro de Minas y energía de la época HERNAN MARTINEZ TORRES, y por lo tanto la reforma al estatuto minero se debía caer al ser demandado, como había sucedido con la Ley de tierras y la ley forestal, que el Gobierno habían hecho caso omiso con la consulta previa y la Corte las declaró inexequibles, además con la inclusión en la reforma al código minero del artículo 18, que establece como requisito para el otorgamiento del contrato de concesión la obligación del proponente de demostrar la capacidad técnica y económica, para más de ciento cincuenta hectáreas, lo que limita a las minorías étnicas, sin estar establecido en el capítulo XIV del Código de Minas.

Precisamente, recientemente fue proferida sentencia en tal sentido por la Honorable Corte Constitucional<sup>63</sup> en la que se declara inexequible la ley

---

<sup>63</sup><http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/noticias/NOTICIAS%2012%20DE%20MAYO%20DE%202011.php>

1382 de 2010, por no haber consultado con la comunidades indígenas y de negritudes, para lo cual en boletín de prensa del 12 de Mayo de 2011, la Corte Constitucional, Presidencia, oficina de comunicaciones señala: **POR NO CONSULTARLO CON COMUNIDADES CORTE TUMBA REFORMA A CÓDIGO DE MINAS.** Sin embargo, determinó que los efectos de la inconstitucionalidad entrarán en vigencia dentro de dos años.

La reforma al Código de Minas que se efectuó el año anterior dejará de tener efectos legales, luego de que la Corte Constitucional declarara inexecutable la norma, por el hecho de no haber consultado previamente a las comunidades indígenas sobre el particular.

Sin embargo, la alta corporación le otorgó un plazo de dos años al legislativo para que prepare un nuevo proyecto, teniendo en cuenta a las comunidades que habitan en las zonas mineras; de ahí que solo hasta de 24 meses entre en vigencia la declaratoria de inexecutable determinada por el alto tribunal.

Así las cosas, la explotación minera podrá seguir teniendo lugar bajo las condiciones señaladas en la Ley 1382 de 2010 hasta el 2012, cuando entre en vigencia la inconstitucionalidad que a partir de hoy se determinó sobre la reforma a la Ley 685 de 2001.

La Corte insistió en que la consulta previa a las comunidades es un requisito ineludible a la hora de expedir normas que puedan afectar el hábitat y el medio ambiente de sus entornos. ”

Es por lo anterior que el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Ambiente vivienda y Desarrollo Territorial, realizan una declaración conjunta, sobre la inexecutable de la Ley 1382 de 2010, al respecto dicen<sup>64</sup>: Bogotá D.C., mayo 13 de 2011. Ante la declaratoria de inexecutable de la Ley 1382 por parte de la Corte Constitucional, el Ministerio de Minas y Energía, y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial manifiestan a la opinión pública lo siguiente:

1. El Ministerio de Minas y Energía, y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, acatan y respetan todas las providencias de la rama judicial y en este caso, de la Corte Constitucional.
2. La Ley 1382 de 2010 sólo había reformado 32 de los 362 artículos del Código de Minas – Ley 685 de 2001.

---

<sup>64</sup>[http://www.minminas.gov.co/minminas/index.jsp?cargaHome=2&opcionCalendar=4&id\\_noticia=1001](http://www.minminas.gov.co/minminas/index.jsp?cargaHome=2&opcionCalendar=4&id_noticia=1001)

3. La Ley 1382 inició el trámite en el Congreso de la República en el año 2007 y fue sancionada el 10 de febrero de 2010.
4. De acuerdo con la información expuesta por los medios de comunicación, el fallo mediante el cual se declara inexecutable la Ley 1382 se profiere con un efecto diferido por dos años, es decir que la Ley 1382 continúa vigente por este lapso dentro del cual el Gobierno Nacional acatará lo ordenado en el fallo por la corte.
5. Por lo anterior, se resalta que la decisión de la Corte Constitucional implica que el Código de Minas contenido en la Ley 685 sigue vigente y que la Ley 1382 tiene una vigencia condicionada hasta por dos años.
6. En esta coyuntura, el Gobierno Nacional continuará en su esfuerzo por el desarrollo de la locomotora minera, siempre bajo los principios de la protección de los recursos naturales renovables y del medio ambiente y respetuoso de las normas relacionadas con las minorías étnicas, además de implementar los mecanismos necesarios para garantizar la seguridad en las actividades mineras. ”

**9.1.1.29. Mano de obra regional.** Artículo 29 de la ley 1382 de 2010.

“La Autoridad Minera tendrá la obligación de reglamentar el artículo 254<sup>65</sup> sobre mano de obra regional, de la Ley 685 de 2001, en un término máximo de seis (6) meses, a partir de la promulgación de la presente ley.”

La reglamentación a que se hace referencia en este Decreto el Ministerio de Minas y Energía fue realizada conforme se refleja en la resolución número 18 0666 de fecha 22 de Abril de 2010, en su capítulo IV, el cual reza: “Vinculación Mano de Obra Regional. Artículo 12°. Definición es. Para efectos de la presente Resolución, se incluyen las siguientes definiciones:

a) Región: Designa una división del territorio de un Estado a partir del espacio regional definido según los criterios que generalmente pueden ser caracteres étnicos, demográficos,

---

<sup>65</sup> MANO DE OBRA REGIONAL. En los trabajos mineros y ambientales del concesionario de minas la autoridad minera, oídos los interesados, señalará los porcentajes mínimos de trabajadores oriundos de la respectiva región y domiciliados en el área de influencia de los proyectos que deberán ser contratados. Periódicamente estos porcentajes serán revisables. (Ley 685 de 2001, Art. 254)



históricos, culturales, económicos o circunstancias especiales de clima, topografía, administración, gobierno.

Para el caso se consideran las siguientes regiones:

- Costa Atlántica. Conformada por los departamentos de Guajira, Magdalena, Cesar, Atlántico. Bolívar, Sucre y Córdoba.
- Costa Pacífica: Conformada por los departamentos de Chocó. Valle, Cauca y Nariño.
- Eje Cafetero' Conformada por los departamentos de Antioquia, Caldas, Risaralda y Quindío
- Región Oriental: Conformada por los departamentos de Norte de Santander, Arauca, Casanare. Santander y Boyacá
- Región Sur Occidental: Conformada por los departamentos de Tolima, Huila, Caquetá y Putumayo.
- Región Central: Conformada por los departamentos de Cundinamarca, Meta y la ciudad de Bogotá D. C.
- Región Amazonia: Conformada por los departamentos de Vichada. Guaviare. Guainía y Amazonas.

b) Área de Influencia: Son aquellas localidades. Municipios, Departamentos o Regiones que se verán afectadas directamente por un proyecto minero y que será determinada por la Autoridad Minera delegada correspondiente de acuerdo con el contrato de concesión.

c) Domicilio: El domicilio consiste en la residencia acompañada, real o presuntivamente del ánimo de permanecer en ella; es el lugar donde un individuo está de asiento, o donde ejerce habitualmente su profesión u oficio y determina su domicilio civil o vecindad.

Artículo 13°. Solicitud de Convocatoria. Por Iniciativa de la Autoridad Minera delegada correspondiente o a solicitud de los Titulares Mineros o los Alcaldes Municipales, se deberá convocar a una Audiencia para escuchar las propuestas de los interesados frente a la vinculación de personal oriundo y domiciliado en la región

Artículo 14°. Convocatoria. La Autoridad Minera delegada correspondiente convocará por escrito y en su página Web a los interesados en la asistencia a la Audiencia dentro de los quince (15) días calendario siguientes a la solicitud y para el efecto remitirá comunicación a cada uno de los voceros de los interesados Indicados en el artículo anterior.

Parágrafo. La comunicación deberá incluir la fecha, lugar y hora en la cual se celebrará la Audiencia, en un plazo que no podrá exceder los quince (15) días calendario a partir de la invitación. De dicha diligencia se elaborará el acta respectiva, que deberá ser firmada por el representante del concesionario y por el funcionario de la autoridad minera.

Artículo 15°. Criterios para definir los porcentajes mínimos de mano de obra regional. La Autoridad Minera delegada correspondiente deberá tener en cuenta los siguientes criterios para señalar los mínimos de trabajadores oriundos y domiciliados en el área de influencia del proyecto:

- a) Etapa del proyecto (exploración. construcción y montaje y explotación)
- b) Requerimientos tecnológicos del proyecto, con base en el Plan de Trabajo y Obras aprobado por la autoridad minera
- c) Disponibilidad del recurso humano en la región
- d) Recurso humano capacitado en la región
- e) Propuestas de los interesados presentadas en la audiencia, frente a los criterios antes mencionados, la cual deberá ser analizada por la autoridad minera que adelanta el trámite.

Una vez valorados estos criterios, corresponde a la Autoridad Minera definir los porcentajes mínimos de trabajadores oriundos y domiciliados en las regiones del área de influencia que se vincularán al proyecto minero, los cuales deberán ser comunicados al concesionario mediante acto administrativo.

Parágrafo. Para la determinación de la disponibilidad del recurso humano en la región y del recurso humano capacitado en la región, la Autoridad Minera delegada correspondiente podrá utilizar la información que posean el SENA, Universidades de la Región y la Mesa Sectorial de Minería, entre otros. ”

**9.1.1.30. Pequeña minera mediante método de mini dragas.** Artículo 30 de la ley 1382 de 2010 señala: “En los departamentos contemplados en el artículo 309 de la Constitución Nacional y en el Chocó, donde existe la pequeña minería, mediante el método de mini dragas de motores hasta de 60 caballos de fuerza, el Estado les dará especial protección para la continuidad en el ejercicio de esta tarea y tendrá un plazo de

hasta dos (2) años contados a partir de la vigencia de la presente ley, para legalizar dicha actividad. “

Este artículo creó una polémica en la Plenaria de la Cámara de Representantes, ya que el Ministerio de Medio Ambiente, se opuso rotundamente a su aprobación, por considerar que afecta gravemente los lechos de los ríos y además contamina las aguas con mercurio.

Este artículo viola el derecho a la igualdad de otros mineros del país, que trabajan con mini dragas en otras zonas distintas a las descritas en el artículo 30 de la ley 1382 de 2010.

En el informe de Conciliación al proyecto de Ley número 179 de 2011 Cámara – 218 de 2011 Senado, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, en su artículo 106 se pretende dejar sin efecto el artículo 30 de La ley 1382 de 2010, aprobando lo siguiente: “ **Control a la explotación ilícita de minerales.** A partir de la vigencia de la presente ley, se prohíbe en todo el territorio nacional, la utilización de dragas, mini dragas, retroexcavadoras y demás equipos mecánicos en las actividades mineras sin título minero inscrito en el Registro Minero Nacional.

El incumplimiento de esta prohibición, además de la acción penal correspondiente y sin perjuicio de otras medidas sancionatorias, dará lugar al decomiso de dichos bienes y a la imposición de una multa hasta de mil salarios mínimos legales mensuales vigentes, que impondrá la autoridad policiva correspondiente. **El Gobierno Nacional reglamentará la materia.**

Las solicitudes que actualmente se encuentren en trámite para legalizar la minería con mini dragas 2010, serán rechazadas de plano por la autoridad minera.

**Parágrafo. El Gobierno Nacional reorganizará los municipios verdaderamente explotadores de oro y tomará medidas para aquellos municipios que usurpan y cobran**

**por conceptos de regalías en esta materia sin tener derechos por este concepto; igualmente aquellos excedentes que se demuestren del resultado del uso indebido de estas regalías serán utilizadas como indexación e indemnización a los municipios afectados por la minería ilegal de acuerdo a la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional.**

## **10. CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y OBSERVACIONES**

**10.1.** La confirmación de que no existen unas condiciones mínimas para la práctica de la minería tradicional o pequeña minería bajo parámetros de sostenibilidad es el desenlace inicial, en una secuencia ascendente, de todo este proceso analítico. Esto toma cuerpo cuando, en aras de la objetividad, se debe aceptar que este sector tradicional le ha dejado al país no pocos problemas de salud pública, ofertas de empleo concretas pero limitadas, explotación infantil, ingresos inestables, condiciones de trabajo muchas veces bastante precarias y, como si fuera poco, actualmente se ha disparado la minería ilegal con serios atisbos de participación de grupos al margen de la ley.

Sin embargo, “el problema no es la minería de pequeña escala o tradicional, el problema es que este sector de minería no está definido y caracterizado. No puede ser que un minero tradicional sea el equivalente a alguien que lleva ejerciendo la minería por 10 años, 5 de los cuales deben ser consecutivos. Esta es más bien la definición de un emprendedor o especulador minero que tendría la oportunidad de hacerse legal, pero ¿a qué costo para el país? Si este es el requisito primordial para legalizar la actividad minera en Colombia, pues entonces olvidémonos del anhelado encadenamiento económico de las regiones mineras e ignoremos la contaminación de los recursos naturales y la diversidad biológica de nuestro país que son la fuente de los servicios ambientales que sostienen

nuestra forma de vida. Hay que tener claro que no es suficiente declarar algunas áreas protegidas si los efectos de la minería incontrolada y anti-técnica, ya sea legal o ilegal, afectan no solo los distritos mineros sino todo el territorio nacional, especialmente cuando se habla de uso indiscriminado de sustancias bio-acumulativas” (Arjona, 2010).

**10.2.** Otra importante conclusión en este recorrido, no obstante los reproches que se le puedan endilgar, es que la minería artesanal o tradicional que se hace en Colombia es una actividad económica profundamente estigmatizada por la sociedad en virtud de su desconocimiento y, particularmente, desde la puesta en vigencia de la Ley 1382 de 2010 que reforma el Código de Minas. La observación realizada empieza a tener fundamento si se considera que, a pesar de que el país tiene un largo pasado minero, la minería a gran escala no llegó aquí sino en las últimas décadas del siglo XX, con los desarrollos de proyectos como Cerro Matoso y Cerrejón.

Y es que hace apenas unos meses, en una crónica publicada por El Espectador se afirma que “el país está a las puertas de un nuevo ‘boom minero’, el cual ha sido posible gracias a la transformación de Ecopetrol, la reforma del Código de Minas y la seguridad democrática (...)”<sup>66</sup>. La pregunta es: ¿se trata realmente de un boom minero a corto plazo que beneficie también a la pequeña minería?

La respuesta es negativa porque la única novedad acontecida en el sector minero, en general, es que en todo el territorio colombiano se está llevando a cabo una intensa actividad exploratoria debido a la campaña

---

<sup>66</sup> Chacón González, Jairo, *‘Boom’ minero, nueva versión de El Dorado*, El Espectador, Bogotá, 12 de julio de 2010.

liderada por el Gobierno Nacional para atraer grandes inversiones y, obviamente, como consecuencia de los elevados precios que alcanzan metales como el oro en los mercados internacionales. En estas condiciones resulta preocupante la repercusión que pueda tener la actividad publicitaria que numerosos analistas y comentaristas están adelantando contra la actividad minera “ilegal”, principalmente tomando en cuenta que la percepción de la gente del común acerca de la minería tradicional es el resultado de las imágenes y mensajes que recibe de los medios de comunicación.

**10.3.** Aunado a lo anteriormente expuesto, resulta innegable que el Gobierno Nacional está buscando desesperadamente recursos económicos que le permitan reducir el elevado déficit fiscal, afrontar la emergencia invernal iniciada el año pasado, y financiar la guerra interna que, cada vez, demanda más presupuesto.

En este sentido, la actividad minero energética estaría llamada a jalonar el crecimiento económico que espera el Ejecutivo y, para lograrlo, el aparente buen momento de la minería ha ido acompañado de un sistema fiscal que busca fortalecerse para promover el crecimiento acelerado de la inversión extranjera, toda vez que existen contratos de estabilidad jurídica e impuestos locales deducibles que suelen generar confianza inversionista.

La fórmula de las últimas administraciones, a partir del efecto facilitador de la reforma al Código de Minas, está entonces revelada con el impulso sostenido de las exportaciones denominadas *primarias*, es decir, sin ningún valor agregado y, fundamentalmente, con la promoción de un modelo minero abierto a la incursión foránea de grandes capitales que

provoca no solo una competencia desigual en la que está incluido el pequeño minero, sino también muchas dudas con respecto a la capacidad del Estado para controlar una industria de la minería en expansión.

“En Ingeominas son 50 funcionarios encargados de la fiscalización minera y en este momento hay cerca de 10.000 títulos (mineros), de los cuales hay cerca de 4.000 en explotación. Así las cosas, a cada funcionario le corresponden 80 títulos, lo que indica que no hay posibilidad de que las cosas funcionen. Lo que llama la atención es que se apoye un modelo minero, pero las instituciones no se fortalecen, ni en el tema minero ni en el ambiental” (Morales, 2011).

**10.4.** Ahora bien, si no contamos con mecanismos institucionales de fiscalización y regulación que hagan factible una industria minera responsable con las exigencias propias de un sector productivo históricamente marginado de la gestión pública y del fomento necesario, es porque algo falla al interior del Estado en términos de sus posibilidades. Esta es otra proposición que, indiscutiblemente, puede ser inferida a partir del análisis de otros sectores y del modelo económico que los determina. Sin embargo, es necesario recalcar que “en la última década del siglo XX, América Latina cambió sus normas e instituciones mineras con el fin de atraer la inversión extranjera bajo las nuevas condiciones de la economía mundial. Aún hoy, todavía se dan cambios en algunos países (incluido el nuestro) como secuela de esa ola de reformas.

Con las nuevas visiones sobre su rol, el Estado se alejó de la operación minera directa, reconsiderando su función fiscalizadora y reguladora. Las concepciones tradicionales alrededor de la llamada pequeña minería



perdieron fuerza y en muchas partes se llegó a postular que era necesaria la desaparición de este segmento de la producción minera. Así la falta de atención a la pequeña minería facilitó el crecimiento desordenado de las explotaciones y por ende de la informalidad” (Ávila, 2004).

**10.5.** Es recomendable entonces que, en Colombia, se retorne a una clasificación de la minería donde el Estado trascienda aquellas funciones administrativas del recurso a explotar y cumpla con una labor protectora y asistencial que permita beneficiar al pequeño empresario como integrante de un subsector productivo correctamente conceptualizado y objeto de fomento a través de asistencia técnica, del crédito y recursos presupuestales. La reforma al Código de Minas (Ley 1382 de 2010) perjudica notoriamente a la pequeña minería porque, básicamente, eliminó las categorías de pequeña, mediana y gran minería, de las que conformó las llamadas “Unidades Productivas Mineras”. Un artilugio que pone en igualdad de condiciones al pequeño minero y al gran inversionista que, en la mayoría de los casos, es de origen extranjero.

**10.6.** Con la sentencia proferida por la Corte constitucional en la que declara la inexecutable de la ley 1382 de 2010, se debe de presentar un nuevo proyecto de ley que reforme el actual código de Minas donde participen y hagan sus aportes todos los actores que tienen que ver con la industria minera en especial los mineros tradicionales donde deben tratar de que se les incluya un capítulo que hable y reglamente la pequeña minería.

## BIBLIOGRAFÍA

ARAMBURO, José Luis. *Curso de derecho minero*. Bogotá: Tipografía y Litografía FAVILA, 1990. 375 p.

BAHAMÓN CASTILLA, Álvaro. *Derecho de minas y petróleo*. Bogotá: Legis, 1988. 441 p.

RICAURTE DE BEJARANO, Margarita. *Código de Minas comentado*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005. 592 p.

SANDOVAL TRIANA, Alonso. *Código de Minas (Decreto 2655 de 1988)*. Bogotá: Editorial Leyer, 1999. 374 p.

SANDOVAL TRIANA, Alonso. *Código de Minas anotado*. Bogotá: Editorial Leyer, 2011. 397 p.

PADILLA HERNÁNDEZ, Eduardo. *Tratado de derecho ambiental*. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional, 1999. 805 p.

MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. *Compendio Legislación Afrocolombiana*. Bogotá: EDIPRIME Ltda, 2008. 724 p.

OLANO GARCÍA, Hernán. *Constitución Política de Colombia e Historia Constitucional*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley Ltda, 2000. 887 p.

TAFUR GONZÁLEZ, Álvaro. *Código Civil compilado, concordado y anotado*. Bogotá: Editorial Leyer, 1999. 920 p.

ARBOLEDA VALLEJO, Mario. *Código Penal y de Procedimiento Penal básico*. Bogotá: Editorial Leyer, 2009. 688 p.

Colectivo para la Difusión de la Deuda Ecológica, ODG. (Julio de 2002). El Pasivo Ambiental. *Cátedra Unesco a la UPC*.

*Wikipedia*. (s.f.). Recuperado el 25 de Abril de 2011, de <http://es.wikipedia.org/wiki/Miner%C3%Ada>

Arjona, F. (2010). *Colombia Punto Medio*. Recuperado el 4 de Mayo de 2011, de <http://www.colombiapuntomedio.com/>.

[Visualizar/tabid/79/ArticleId/63/Dialogo-sobre-mitos-y-realidades-de-la-mineria-en-Colombia.aspx](#)

Béjar, R.C. (2004). América Latina y el Consenso de Washington. *Boletín Económico de ICE*, 20.

García, M.I. (Febrero de 2011). *Portal de información minera colombiana*. Recuperado el 2 de Mayo de 2011, de <http://www.imcportal.com/contenido.php?option=shownew&newsid=5896&render=page>

Kalmanovitz, S. (2001). *Constitución y modelo económico*. Bogotá, Colombia.

Morales, J.F. (18 de Enero de 2011). "Minería, locomotora sin control". (A.M. Zapata, Entrevistador).

Muñoz, G.M. (s.f.). *Rebelión*. Recuperado el 27 de Abril de 2011, de <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=15981>

Navarrete, J.M. (2004). Sobre la investigación cualitativa. Nuevos conceptos y campos de desarrollo. *Investigaciones Sociales*. Lima

Pardo, Á. (s.f.). *Razón Pública*. Recuperado el 30 de Abril de 2011, de [http://www.razonpublica.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1791](http://www.razonpublica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1791): minería-rentas-y-desconfianza&catid=20:economia-y-sociedad&Itemid=29

Robledo, J.E. (1994). *Contra la corriente*. Manizales: ARS Serigrafía Ediciones.

Resoluciones 18 1023 y 18 0666 de 2010 y Decreto 2715 de 2010 proferidos por el Ministerio de Minas y Energía.