

Afectaciones socioeconómicas que se han generado a partir de la Ley 685 de 2001, para la exploración y explotación minera en Quinchía, Risaralda

**Milton Gutiérrez Navarrete
Carlos Andrés Castaño Orozco**

**Asesor docente:
Dr. Rodrigo Giraldo Quintero**

**Universidad de Manizales
Facultad de Ciencias Jurídicas
Programa de derecho
Manizales, caldas
2018**

Dedicatoria

Dedicado a mis padres, a mi esposa Gladys Tapasco y a mis hijas por el apoyo y motivación que me brindaron en todo este proceso.

Milton Gutiérrez Navarrete

A mi padre, el Doctor Leonel Castaño Jurado, por sus enseñanzas, su ejemplo, su apoyo incondicional y porque siempre creyó en mí. A mi madre por su entrega y ser la fuerza que me impulsa para seguir adelante. A mi familia. A mi compañera de vida.

Carlos Andrés Castaño Orozco

Agradecimientos

Agradezco primeramente a Dios, familia y amigos que se han hecho partícipes de este proyecto.

Al Doctor Rodrigo Giraldo y a la Doctora Claudia Munévar por su orientación.

A Cielo, secretaria del programa.

Milton Gutiérrez Navarrete

Agradezco a todos los que me apoyaron en el desarrollo de este trabajo.

A mi compañero Milton Gutiérrez y al Doctor Rodrigo Giraldo, por sus valiosos aportes.

A Maria Cielo Ramírez, secretaria, por su oportuna gestión.

A Catalina Vélez Díez, por su gran compromiso y colaboración.

Carlos Andrés Castaño Orozco

Resumen

En el presente trabajo, se dará una mirada a la explotación minera aurífera en el Municipio de Quinchía – Risaralda, a partir del Código de Minas - Ley 685 de 2001 y demás normas vigentes a la fecha, y sus implicaciones de tipo legal, y sancionatorio; comparado con la práctica tradicional de dicha explotación, ejercida por cada uno de los actores participantes en este sector, sin la implementación de dicha normatividad, ya sea de forma total o parcial, como sea que éstos son quienes desarrollan esta actividad y ha sido parte fundamental de su economía, perteneciendo a su cultura ancestral.

Se incluirá en este estudio, los decretos, reformas normativas y la jurisprudencia aplicable a dicha ley; y se pretenderá discurrir en la vulneración de derechos Constitucionales en los que haya incurrido el Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Minería y la Alcaldía Municipal de Quinchía, con el fin de determinar las afectaciones e implicaciones de la aplicación de dicha normatividad, a nivel socioeconómico, en dicha región.

Palabras clave: Minería formal, informal, ilegal, derecho, Quinchía- Risaralda.

Abstract

In the present work, we will take a look at the gold mining exploitation in the Municipality of Quinchía - Risaralda, from the Code of Mines - Law 685 of 2001 and other regulations in force to date, and their implications of a legal, sanctioning type ; compared to the traditional practice of such exploitation, exercised by each of the actors participating in this sector, without the implementation of such regulations, either in whole or in part, as they are those who develop this activity and has been a fundamental part of its economy, belonging to its ancestral culture.

It will include in this study, the decrees, regulatory reforms and the jurisprudence applicable to said law; and it will be attempted to violate Constitutional rights incurred by the Ministry of Mines and Energy, the National Mining Agency and the Municipal Government of Quinchía, in order to determine the effects and implications of the application of said regulations, at a socioeconomic level, in that region.

Key Words: Formal mining, informal, illegal, straight, Quinchía-Risaralda.

Tabla de Contenido

1. Tema de Investigación.	8
2. Pregunta de Investigación.	8
3. Delimitación del Problema de Investigación.	9
4. Objetivos.	11
4.1. Objetivo general.	11
4.2. Objetivos específicos.	11
5. Justificación.	12
6. Antecedentes.	22
6.1. Nacional.	22
6.2. Local.	22
7. Marco de Referencia.	24
Problema Minero en Colombia.	24
8. Marco Metodológico.	44
9. Capítulo I. Afectaciones socioeconómicas generadas por la exploración y explotación minera en Quinchía, Risaralda.	49
9.1. Afectaciones sociales generadas por la exploración y explotación minera en Quinchía, Risaralda.	57
9.2. Afectaciones económicas generadas por la exploración y explotación minera en Quinchía, Risaralda.	70
10. Capítulo II. Normatividad y jurisprudencia respecto a los temas de exploración y explotación minera aplicable al municipio de Quinchía, Risaralda.	80
10.1. Normatividad sobre exploración y explotación minera.	81
10.2. Jurisprudencia sobre exploración y explotación minera.	97
11. Capítulo III. La incidencia normativa y jurisprudencial sobre las afectaciones socioeconómicas en la exploración y explotación minera a partir del año 2001 en Quinchía, Risaralda.	120

11.1. Incidencias normativas y jurisprudenciales de carácter social, debido a la exploración y explotación minera, a partir del año 2001, en el municipio de Quinchía, Risaralda.	120
11.2. Incidencias normativas y jurisprudenciales de carácter económico, debido a la exploración y explotación minera, a partir del año 2001, en el municipio de Quinchía, Risaralda.	132
12. Cronograma y presupuesto.	138
13. Referencias bibliográficas.	140

1. Tema de investigación

Afectaciones socioeconómicas que ha generado la normatividad a partir del año 2001 para la exploración y explotación minera en Quinchía, Risaralda.

2. Pregunta de investigación

¿Cuáles son las afectaciones socioeconómicas que se evidencian en el municipio de Quinchía, Risaralda, debido al impacto de la normatividad vigente para la exploración y explotación de la minería, a partir de la Ley 685 del 2001?

3. Delimitación del Problema de Investigación

En el corregimiento de Irra y en el municipio de Quinchía, situados en el Departamento de Risaralda, se evidencia la exploración y explotación de minas de Carbón, Arcilla, y Oro, entre otros. Para efectos de esta investigación, su desarrollo se enfocará única y exclusivamente en la exploración y explotación de oro en el mencionado sector.

Los actores que participan son diversos, empezando desde el barequero informal, incluyendo la minería formal, que ha de ser un tanto más técnica que también hace presencia dentro de la misma área.

Dentro de esta región, se encuentran diversos actores que participan tanto de la exploración como de la explotación de minería aurífera; desde el barequero informal, quien de acuerdo al Artículo 155 de la Ley 685 de 2001, es aquella persona que "... se contrae al lavado de arenas por medios manuales sin ninguna ayuda de maquinaria o medios mecánicos y con el objeto de separar y recoger metales preciosos contenidos en dichas arenas...", hasta la minería formal, que también hace presencia en esta área, y que, de acuerdo al documento, Política Minera de Colombia – Bases para la Minería del Futuro del Ministerio de Minas y Energía, se podría definir como aquella:

“Actividad cuyas unidades productivas desarrollan las labores mineras con título minero vigente o bajo el amparo del mismo, instrumento ambiental y cumplen con los parámetros técnicos, ambientales, económicos, laborales y sociales, de la industria, definidos por la legislación vigente en estos aspectos.” (Ministerio de Minas y Energía, 2016, pág. 58)

Dentro de este mismo escrito, se buscará identificar las diferencias entre los unos y los otros, es decir, barequeros y mineros formales, con base en las normas legales vigentes que para cada uno de los actores se han expedido, y el impacto de las mismas tanto para las actividades como para los participantes en su entorno económico y social.

4. Objetivos

4.1.Objetivo General

- Analizar las afectaciones socioeconómicas que ha generado la normatividad a partir del año 2001 para la exploración y explotación minera en Quinchía, Risaralda.

4.2.Objetivos Específicos

- Determinar las afectaciones socioeconómicas generadas por la exploración y explotación minera en Quinchía, Risaralda
- Identificar la normatividad y jurisprudencia respecto a los temas de exploración y explotación minera, aplicable al municipio de Quinchía, Risaralda.
- Relacionar la incidencia normativa sobre las afectaciones socioeconómicas en la exploración y explotación minera a partir del año 2001 en Quinchía, Risaralda.

5. Justificación

❖ ¿Por qué la presente investigación es importante?

La Constitución Política del 1991 en el Artículo 26 dice: “Toda persona es libre de escoger profesión u oficio...Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.” (Const., 1991, art 26)

Partiendo de este principio de libertad, cada ser humano puede dedicarse a cualquier actividad siempre que esta sea legal. En el contexto de la investigación, se encuentra una población que desarrolla la minería, como parte de una tradición cultural transmitida de generación en generación, donde cada padre enseñó a sus hijos la explotación del suelo como del subsuelo, situación que aporta de un lado una identidad, una cultura y, de otro lado el sostenimiento de sus hogares y la capacidad de suplir tanto las necesidades básicas como las demás que implican el desarrollo completo de un grupo familiar y social, aprovechando los inmensos recursos obtenidos.

Esta libertad implica además que cada ser humano que habite en el territorio colombiano, puede dedicarse a cualquier actividad siempre y cuando ésta sea legal, es decir, para el tema que compete en este trabajo, esto se trata de personas dedicadas al desarrollo de la minería legal o formal, que como se anotó anteriormente, es aquella realizada bajo el amparo de un título minero legalmente constituido.

Sin embargo, esta situación no es la condición general en el municipio de Quinchía, pues la población minera se encuentra en un contexto de tradición cultural para el desarrollo de esta actividad, con conocimientos que han sido transmitidos de generación en generación, donde cada padre enseñó a sus hijos la explotación tanto del suelo como del subsuelo, aprovechando los

inmensos recursos que estos poseen para el sostenimiento de sus hogares y suplir tanto las necesidades básicas como las demás que implican el desarrollo completo de un grupo familiar y social; situación que aporta de un lado una identidad y una cultura, y de otro lado, un desconocimiento jurídico para hacer su labor legal, y por ende una desobediencia a la norma.

Es de anotar que las cosas aprendidas en un principio no tenían ninguna prohibición por parte del Estado, por lo que las personas que se dedicaban a esta actividad nunca fueron declaradas infractoras de la ley, pero infortunadamente las cosas han ido cambiando y no precisamente para mejorar sino, para declarar la actividad minera, razón de su sustento, no solo ilegal, sino también punible y sancionatoria, acompañada de una continuada ausencia del Estado.

En razón del Código de Minas declarado por la Ley 685 de 2001 nace la primera advertencia de riesgo para los diferentes grupos que dependen de la minería a nivel nacional, y que es necesario aclarar no todos trabajan de manera clandestina, o para ocultar dineros ilícitos, allí entonces se comienza a develar con el permiso del legislativo la participación de otros actores de talla internacional, como Anglo Gold Ashanti y Gran Colombia Gold, entre otras, que vienen acompañados de unas normas que los puedan favorecer.

La Anglo Gold Ashanti (2018) es una compañía con sede principal en Johannesburgo, Sudáfrica; creada en el 2004 en Colombia; dedicada principalmente a la minería de oro, con enfoque en la exploración geológica y en la explotación de minerales. En el país tienen presencia en el departamento del Tolima, en el municipio de Cajamarca, con el proyecto de La Colosa, mina que fue cerrada en el año 2017, a raíz de una consulta popular basada en el rechazo a su funcionamiento. También se encuentran en el municipio de Jericó, Antioquia, con el proyecto de La Quebradona, donde sus estudios han determinado la existencia de minerales como cobre, oro,

plata y molibdeno. Y, finalmente, el proyecto de Gramalote, ubicado en San Roque - Antioquia, con licencia para la producción de oro del año 2015 De acuerdo a sus indicadores, han invertido cerca de US\$ 1,000 millones con un alto porcentaje destinado a programas sociales, ambientales y de desarrollo comunitario.

Por otra parte, la Gran Colombia Gold (2018), es una empresa canadiense resultado de la fusión de Gran Colombia Gold Corp., y Medoro Resources, y desde el año 2010 es líder en la exploración y explotación de oro y plata, con operaciones subterráneas y a cielo abierto, con presencia en los municipios de Segovia y Remedios en Antioquia, y Marmato en Caldas.

De lo anterior, se puede decir que es imposible desconocer que del año 2001 en adelante, comienzan a perderse unos privilegios que tenían las personas que se dedicaban a la minería, donde no existía la clasificación mencionada, de legales e ilegales, y que tampoco limitaba la producción de los barequeros o chatarreros como hoy se les llama, situación que puede venir acompañada de una vulneración de derechos que atentan contra la honra, el buen nombre, el pluralismo, y otros que se han ido conociendo con el pasar de los años y que se agudizan en tiempo presente.

Vale la pena resaltar que ha persistido hasta hoy un pésimo acompañamiento del Estado en la promulgación de las normas, lo cual se podría ver como un incumplimiento del mismo Código, habida cuenta que los pocos artículos que favorecen a los pequeños mineros, mineros tradicionales o artesanales, no se cumplen a cabalidad, y peor aún, la eficiencia y eficacia a la hora de comunicar al pequeño minero los cambios que se han producido no logran su objetivo, y más bien crean una profunda discusión entre administradores y administrados que no se ha podido solucionar hasta el día de hoy. Esto, es lo que se evidencia en el municipio de Quinchía,

donde las autoridades estatales, han desarrollado poco o nada, diferentes estrategias para ayudar a los pequeños mineros a organizar y legalizar su actividad minera aurífera.

Si bien es cierto, las normas tienen el objetivo de regular las conductas de los ciudadanos en sus diferentes áreas, no es aceptable que las mismas ataquen de forma directa en su sustento, vida y bienes a quienes obedecen al Estado, atentando contra su única fuente de ingresos aprendida de tantos años de ejecución. Y, a pesar de que las leyes buscan un bien común, en ocasiones, estas inciden negativamente en grupos sociales y culturales, que llevan desarrollando una actividad ancestral, como lo es la minería aurífera, pues podría aplicarse en ciertos casos, especialmente con los barequeros, aquel aforismo jurídico latino de “Summum ius summa iniuria”, que traducido sería “Mucho derecho mucha injusticia”, y que empleado en este caso, querría decir que para aquellas personas y familias dedicadas por generaciones a la minería informal, sin necesidad de aplicar la normatividad vigente, han sabido coexistir entre sus comunidades y con su entorno, y obligarlas o exigirles una reglamentación, iría en contra, incluso de sus costumbres y conocimientos.

Con lo anterior, no se pretende desconocer la importancia de la creación de normas para regular la sociedad y las labores que desempeñan las personas que la conforman, las dificultades inician con el desconocimiento de los legisladores de la cultura y las prácticas tradicionales que los mineros de la región de Quinchía, y en general de todo el país, han desarrollado, y con plasmar unas leyes, atentan contra este pluralismo económico, social, de creencias, contra derechos fundamentales como el trabajo, la que esta población ostenta, y los lleva, irremediamente, a una pérdida de identidad cultural, amenazando una tradición y una cultura de un pueblo que basa su sustento en la actividad minera.

La actividad minera no puede constituirse en un círculo cerrado donde solo los que ostentan dinero, buenas relaciones públicas o privadas, sean los únicos privilegiados para realizar dicha labor, pues esto estaría visto como una manifiesta violación al derecho de igualdad; entre tanto que los que tiene escasos recursos, pero hacen un gran aporte tanto en trabajo, como culturalmente, queden extinguidos por causa de las imposibilidades de cumplir con las normas.

Para esta población con prácticas informales, deben aplicarse normas tanto nacionales como locales, que busquen los medios efectivos para enseñarles a desarrollar la actividad minera de una forma técnica, y con unas prácticas responsables como en la contratación, con beneficios y ayudas sociales y procurando un desarrollo sostenible, que incluya al medio ambiente como actor fundamental en la exploración y explotación de la minería aurífera.

Por ser una comunidad con tradiciones arraigadas, los medios y canales, según la costumbre, para socializar las ayudas, las normas y procedimientos jurídicos vigentes, y de esta manera darlos a conocer de forma permanente, segura, efectiva y productiva, a quienes hacen esta loable labor minera, con el objetivo de orientar de manera comprometida este grupo de personas para defender sus derechos presuntamente vulnerados.

❖ **¿Por qué es importante para la sociedad?**

Al retroceder en el tiempo nos encontramos que, en las riquezas de nuestra patria uno de los productos sobresalientes ha sido el oro. Este precioso metal nos acompaña desde la época precolombina, antes del descubrimiento de América, y ha sido un elemento que nos ha identificado a nivel internacional, mucho antes que el mismo café, por su abundancia y pureza, y su gran propiedad maleable y dúctil, que lo hace resistente, útil y lo hace un material apto para una variedad de aplicaciones.

De acuerdo a lo anterior, se puede inferir que la explotación del oro no es una práctica nueva, es una actividad que nuestros ancestros practicaron con todo fervor y la transmitieron de generación en generación, dejando una huella que se ve reflejada en tantas imágenes de cuadros, fotos tomadas a diferentes artesanías que reposan en el museo del oro y del Banco de la Republica de nuestro país, quedando marcada entre la piel y el alma una cultura de explotación y orfebrería de la más alta calidad.

Hoy en un sector como Quinchía, que es el caso que nos ocupa, existen aproximadamente 2000 mineros artesanales, situación que deja la actividad minera como la labor más importante para generar ingresos y también como el ingreso de mayor impacto del municipio por aquello de las regalías. Esto también permite que los habitantes del sector estén laborando de manera permanente a pesar de los riesgos que esto representa, pero, aunque el riesgo y el sacrificio sea alto, se debe destacar que en la medida que el habitante de un municipio tenga ingresos, así mismo, las necesidades sociales y de la canasta familiar se puedan suplir, y si existe un buen manejo de las regalías también habrá desarrollo en todo el municipio en general.

Todas las ganancias provenientes de la actividad minera aurífera, ya sean de contraprestaciones económicas del gobierno, utilidades por la comercialización del producto, gravámenes legales, entre otros, deberían ser aprovechados para inversión social en el municipio y especialmente entre los mismos mineros, ya que de su trabajo se derivan estos dividendos. Entre los beneficios que podrían obtener esta población sería educación, no sólo básica, sino también una formación para el desarrollo de su labor, asesorías técnicas y jurídicas en pro de una legalidad; y, por otra parte, el fortalecimiento de un plan de salud, donde los trabajadores puedan certificar que se encuentran tanto física como mentalmente aptos y seguros para realizar sus funciones de manera óptima y eficiente.

Ahora bien, es muy importante analizar algunos síntomas que pueden ser muy perjudiciales en un mediano plazo para invertir en estos temas, ya que la educación y la salud presentan ciertas dificultades. Por una parte, habrá que atacar la deserción escolar, pues en pleno siglo XXI no se puede permitir que los niños y niñas abandonen las escuelas para ir en busca de la práctica minera, ya que esto sería la permisividad de una mutilación del conocimiento, única esperanza que tiene la sociedad en los días de hoy para poder estar a la altura de las competencias laborales.

Por otro lado, se pretende una labor de culturización, lo cual para iniciar este proceso es muy relevante hacer coincidir varios ítems, como la difusión de planes y proyectos sociales, y la organización de los barequeros, a través de la implementación de diferentes disciplinas, cuyos objetivos principales estén encaminados en formar a cada uno de los actores en temas como: legalización de la actividad y formalización de los empleados que participen en la explotación del producto.

❖ **¿Por qué es importante para el derecho?**

Al recordar lo analizado hay una serie de hechos que merecen un cuidado especial por cada uno de los actores, es una responsabilidad de parte de los ejecutores de la actividad minera adoptar las mejores medidas de seguridad, prestar una mayor atención en la prevención de accidentes tanto de trabajo, como naturales, deberán estar prestos a las normas que los regulan con toda la diligencia, necesaria no solo para informarse, actualizarse, sino también para comprender de manera clara las normas que se dictan y las consecuencias en caso de existir omisiones de las mismas.

Además de lo anterior, los mineros estarán en la obligación de crear planes estratégicos que coadyuven en la protección del medio ambiente, y de no estar en la capacidad, buscar de manera conjunta con las autoridades municipales programas que puedan superar las falencias que se presentan en este ámbito, de tal forma que las ausencias de éstos no perjudiquen la actividad minera.

Es de mucha importancia para el derecho toda vez que emergen dos posiciones legales: la que se presenta por la Constitución en favor de los ciudadanos y la regulación por parte de la administración estatal, en la primera se cita la Constitución Política de Colombia, Artículo 25 “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”. (Const., 1991, art. 25). Aquí la norma superior es completamente clara y todos y cada uno de los que ejercen la actividad minera deberán ser protegidos como allí se consagra.

La relevancia de esto, radica en que para la población minera debe ser imprescindible el conocimiento de sus derechos y deberes, el poder contar con un conocimiento, básico o profundo, según sus necesidades y requerimientos, sobre aquella normatividad que los afecta y de alguna manera los vincula, pues a partir de su comprensión, podrán formalizar y legalizar su actividad, obteniendo beneficios legales, económicos y sociales, que facilitarán su labor de exploración y explotación. Además, al educarse en estos tópicos, también sabrán cómo defender sus derechos y los de su comunidad, lo cual es primordial para cualquier persona y sociedad actual.

La ley 685 de 2001 y 1450 de 2011 vigentes hasta hoy, pues el Código de Minas del año 2001 no ha sido derogado en su totalidad, estos regulan la exploración, explotación y beneficio

de la actividad minera en el país, por lo tanto los que se dedican a la actividad minera están sometidos a las normas que existan en ellos, esto no significa que estos últimos puedan contener artículos que riñan con el mandato superior, porque estaríamos hablando de normas inconstitucionales, y por tales razones, cada vez que se ha querido solucionar de fondo el problema jurídico en estos temas, se ha incurrido en fallas que han sido objeto de Acciones Públicas de Inconstitucionalidad, como la presentada por el demandante Guillermo León Henao Gómez, contra la Ley 1382 de 2010 modificatoria de la Ley 685 de 2001, presentada en el año 2011, ante la cual la Corte Constitucional en Sentencia C-367 de 2011, del Magistrado Ponente Juan Carlos Henao Pérez, declara inexecutable dicha ley, al igual que lo resuelto en la Sentencia C-366 de 2011, del Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva, y además resuelve diferir los efectos de la inexecutable declarada por el término de dos (2) años. (Corte Constitucional, C-367, 2011)

Dada la anterior decisión, se reglamenta el tema de la formalización de los mineros tradicionales y la obtención de una concesión minera, mediante el Decreto 933 de 2013, demandado por nulidad, ya que el accionante alega que es copia del Decreto 1970 de 2012, declarado inexecutable, y por lo anterior, solicita su suspensión provisional, la cual fue aprobada por esta corporación, en cabeza del Consejero Ponente encargado Jaime Orlando Santofimio Gamboa el 20 de abril de 2016, impidiendo que produzca efectos mientras se decide de fondo sobre la legalidad del mismo. (Consejo de Estado, 2016, 11001-03-26-000-2014-00156-00 (52506))

Lo anterior es una muestra de la tarea que tiene el legislador, que deberá atender de manera urgente, antes de que tal vacío jurídico toque fondo y se convierta en un problema social de mayor escala, no se puede pretender que cada que se dicte una norma que viola la

Constitución, los mineros salgan en protestas por que le están violando sus derechos y un día antes de tal protesta, se publique un decreto para mitigar la situación, que es prácticamente lo que viene pasando desde el año 2011, de donde se puede inferir que se dictan unas normas a ver si los mineros las aceptan, y si no, se derogan y se les da más plazo.

Las pretensiones del Decreto 0276 del 17 de febrero de 2015 (un día antes de un paro minero) artículo 1 inciso 7: “Barequeros: actividad popular de los habitantes de terrenos aluviales actuales, que se contrae al lavado de arenas por medios manuales sin ninguna ayuda de maquinaria o medios mecánicos con el objeto de separar y recoger metales preciosos contenidos en dichas arenas.” inciso 8 “Chatarreros. Para efectos de este decreto, se entiende por chatarreros la persona natural que se dedica a la actividad manual de recolección de mineral con contenido de metales preciosos presente en los desechos de las explotaciones mineras.”, es supremamente ambiciosa, solo que infortunadamente muchos de los que están en esta clasificación escasamente saben firmar, no basta con publicarlo, divulgarlo, también habrá que socializarlo con el apoyo de la administración Municipal, independientemente de que estrategia se utiliza para tal cometido; porque la consecuencia que enfrenta el barequero o chatarrero al no reportarse ante la Alcaldía Municipal, es de plano la ilegalidad y por lo tanto se convierte su actividad en un delito y él en un delincuente.

6. Antecedentes

6.1. Nacional

A nivel nacional se evidencia una serie de investigaciones cuyo objetivo ha sido demostrar, como desde diferentes puntos de vista, la normatividad de la minería ha afectado las poblaciones cuyo sustento ha sido durante mucho tiempo a través de esta labor.

Por tal motivo, este trabajo se apoyará en documentos como la legislación vigente aplicable a la minería aurífera en Colombia, y en el Municipio de Quinchía, como lo es el Código de Minas, los diferentes decretos que la han modificado, investigaciones académicas, realizadas tanto a nivel nacional como regional, los Planes de Desarrollo, y la jurisprudencia desarrollada por las Altas Cortes, sobre este tema.

Estos documentos, que irán apareciendo a lo largo del desarrollo de este proyecto de investigación; son fuentes formales y confiables, que demuestran y emanan conocimiento, por ser el producto de un seguimiento y estudio de la evolución de la minería en distintas regiones de Colombia y, específicamente, del Departamento de Risaralda y el municipio de Quinchía.

6.2. Local

A nivel local, esta investigación se basará en estudios e investigaciones académicas, realizadas por instituciones como la Universidad de Caldas, la Alcaldía Municipal de Quinchía y entidades a nivel nacional, donde se presentan diferentes aspectos sobre, cómo la actividad minera ha impactado las condiciones socio económicas de aquellas personas que se dedican a su exploración y explotación.

Toda la normatividad general, nacional, que se tiene actualmente y que es aplicable a este tema de investigación, es aplicado directamente en el desarrollo del Plan de Desarrollo Municipal de Quinchía – Risaralda, 2016-2019, el cual servirá como punto focal de apoyo para el proceso de investigación que se adelantará en este documento.

7. Marco de Referencia

Problema Minero en Colombia

Actualmente, al dar una mirada por el territorio nacional infortunadamente nos encontramos con un panorama desalentador frente al tema de la minería. Como lo plantean Villa y Franco, en su artículo publicado en el Boletín Ciencias de la Tierra (2015):

“La minería tiene un reto frente al desarrollo sostenible, financiero y de factibilidad y es el de garantizar que la repercusión de su actividad sobre las comunidades y el ambiente sean netamente positivas y aporten a la sostenibilidad del bienestar de la comunidad y del medio ambiente. Los proyectos mineros, para servir al desarrollo sostenible, deben realizarse de manera que aporten a la construcción de capacidades laborales a largo plazo, para consolidar la población y para restablecer el entorno.” (Villa & Franco, 2015, pág. 1)

Y continúan planteando que,

“Los yacimientos existentes de metales preciosos, minerales industriales, carbón y materiales de construcción muestran un potencial minero que en un futuro serán explotados continuamente y con mayor aplicación de tecnología. Esta creciente tendencia en la producción incidirá en una mayor intervención sobre el medio ambiente, por eso es necesario instaurar y definir elementos que permitan a corto plazo proyectar el desarrollo del sector con claros principios de sostenibilidad.” (Villa & Franco, 2015, pág. 1)

Pero la situación se torna compleja ya que hay sectores donde se presentan lavados de activos, desplazamientos forzados y cualquier tipo de delincuencia asociada a la minería, extorsión a los mineros y peor aún, los mismos grupos al margen de la ley haciendo sus propias

explotaciones, pues al hablar de minería ilegal se le hace semejanza a grupos guerrilleros, paramilitares, bandas criminales, organizaciones dedicadas al narcotráfico, entre otros; situación que obliga al Estado a aplicar la fuerza policiva y coercitiva sin hacer diferencia entre los verdaderos mineros, barequeros o chatarreros, y la delincuencia organizada o grupos al margen de la ley, dejando como consecuencia la intranquilidad, el desempleo, y la descomposición social y familiar, pues la forma como se aplican los correctivos, afectan a toda la comunidad, y quienes son ilegales, por costumbre, cultura, por desconocimiento de la norma, o por no saber leer ni escribir, se ven afectados con ese tipo de delincuencia.

Por otro lado, de acuerdo al informe especial dado por la CINEP – Centro de Investigación y Educación Popular – en el programa para la paz, sobre Minería, conflictos sociales y violación de Derechos Humanos en Colombia, referente a la minería aurífera, plantean que:

“Grandes problemas se presentan en los territorios donde se explota el oro: De las 57 toneladas de metal que produce el país al año, sólo una cuarta parte la extraen las compañías que cumplen con las reglas de juego, ya sea de capital nacional o extranjero, por otra parte, están los mineros artesanales, y otro grupo lo constituyen empresarios informales que llevan años dedicados al negocio sin contar con los títulos exigidos por la ley; en muchas regiones existe correlación con la violencia, extorsiones, asesinatos donde se han multiplicado las explotaciones que de manera creciente están controladas o pagan “peajes” a los grupos armados de todo tipo, desde las FARC y el ELN hasta las llamadas “bacrim”. (Bandas Criminales)

En la minería de oro, los conflictos laborales también ocupan el primer lugar entre los motivos de la movilización social, y mientras los asalariados denunciaban violaciones de la legislación laboral en temas de salud y seguridad social (falta de vinculación del personal a una EPS y a un fondo de pensiones), seguridad industrial (inseguridad en los socavones), y despidos masivos, aumentaba el nivel de producción de oro.

Los mineros artesanales reivindicaron su derecho al trabajo tras ser desalojados de las minas donde laboraban, por orden de alcaldías, y a petición de las empresas mineras. Una y otra vez, volvían a invadir las minas, presionados por la pobreza. A los desalojos, se sumó la escasez y los altísimos costos de explosivos destinados al trabajo minero, lo que llevó a los mineros informales a movilizarse para pedir a Indumil (Industria Militar Colombiana) suministros y a Ingeominas (Instituto Nacional de Investigaciones Geológico-Mineras, hoy SGC – Servicio Geológico Colombiano) cumplir los pactos firmados sobre certificación para acceder a explosivos, so pena de tener que regresar a la siembra y comercio de coca” (CINEP, Programa para la Paz; 2012; págs.15, 16)

Lo anterior, da a entender que los problemas sociales relacionados con los grupos al margen de la ley, han influenciado directamente, y por muchos años, la exploración y explotación minera, con consecuencias desfavorables para la población a nivel económico y social, pues a pesar de ser un producto que deja grandes ganancias, quienes se dedican a la minaría artesanal o informal, carecen de mínimos vitales, de educación, salud, alimentación, vivienda, etc., necesidades básicas que les son difíciles de suplir por la misma descomposición social y la falta de apoyo de entes del gobierno local y nacional.

Con relación a lo anterior, se realizó una investigación por parte del INDEPAZ – Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz, cuyo principal investigador fue Leonardo González Perafán, en la cual se trató el tema del Impacto de la minería de hecho en Colombia, y afirman, como lo expone el Código de Minas, que la minería es una actividad de utilidad pública, y que:

“En ese sentido grandes zonas agrícolas, hídricas o de biodiversidad se han visto afectadas cuando se descubren riquezas minerales. En el Pacífico colombiano se ha venido realizando históricamente una actividad minera artesanal la cual es denominada de “barequeo”. En esta actividad no se utilizan grandes máquinas, sino que por el contrario es la mano del hombre la que extrae de manera muy artesanal el mineral y obviamente en pequeñas cantidades.

Pero, en los últimos años la llegada de retroexcavadoras, dragas y dragones ha cambiado la relación con el territorio y dramáticamente las relaciones sociales ya que la presencia de actores armados se ha incrementado con la aparición de este tipo de minería.

El Doctor González continúa diciendo que:

“Es necesario en este punto hacer una pausa y distinguir muy bien la minería ilegal de la minería artesanal, informal o tradicional; ya que muchas veces se trata de confundir estas formas de minería sin tener en cuenta que la artesanal o tradicional es aquella que las comunidades han venido realizando durante décadas y hacen parte de sus prácticas culturales y medios de subsistencia para luchar contra la pobreza; como son los casos de la Toma en el municipio de Suarez o en Tadó y Condoto en Chocó por solo nombrar un par. Y la minería ilegal o más bien delincuencia, es muy diferente, ya que es ejercida por grupos armados para el beneficio de estructuras del narcotráfico o en algunos casos para

multinacionales que se ven beneficiadas con sus acciones de despojo y confinamiento.

Por ello se diferencian las ilegales de las artesanales tanto en el autor como en la finalidad de la explotación.

El autor Leonardo González Perafán añade que:

Según datos de la defensoría de Pueblo, en Colombia de los casi 9.000 títulos mineros otorgados la mayoría se encuentran en exploración. Al menos 15.000 familias viven de las minerías de hecho o no legalizadas del país, distribuidas en unas 3.600 minas que no cuentan con un título debidamente registrado Y hasta el momento de 3.631 solicitudes de legalización, solo se perfeccionaron 23 contratos de concesión.

La minería tradicional y de hecho en Colombia está presente en el 44% de los municipios del país, y representa el 30% del total de las explotaciones mineras. La presión que ejerce la minería sobre la población rural es muy fuerte pasando por encima de los intereses colectivos, destruyendo la propiedad colectiva, como es el caso de los consejos comunitarios, la cual se transforma en propiedad privada, generando expectativas lucrativas dentro de las comunidades; inflando la economía rural lo que trae consigo mayores niveles de pobreza y miseria. Además, la gran minería implica protección y vigilancia en toda la cadena de explotación, que, por ser de carácter ilegal, solo puede ser protegida y vigilada por grupos armados ilegales, lo que vulnera aún más las comunidades que de manera directa o indirecta están involucradas en la minería de hecho.

Y posteriormente plantea que:

El Estado ha otorgado concesiones mineras, sin que se hubiese surtido el proceso que garantice el derecho a la Consulta Previa con las comunidades étnicas. Se han identificado entre los posibles impactos que pueden generar el desarrollo de megaproyectos como la minería algunos como: desplazamientos forzados, pérdida de la cultura, desaparición de sus costumbres, tradiciones y lengua, afectación a la salud, pérdida del territorio, vulneración de los derechos a la autonomía y al autogobierno, la destrucción de los bosques, la contaminación de las fuentes de agua, la contaminación del aire y la destrucción de la biodiversidad, la extorción, etc.” (González, 2013, pág. 4)

Es muy importante tener claras las diferencias de cada uno de los actores encontrados en la actividad minera, sin caer en la creencia de que si un barequero consigue una máquina para apalancar su producción ya deja de serlo, privándolo del crecimiento que todo negocio aspira; y sin tener en cuenta que esta es una práctica legal y milenaria, pues con acciones como esta, está mostrando su voluntad de tecnificarse, de legalizar su trabajo, de conseguir medios más avanzados que permitan desarrollar sus funciones de manera más eficiente, con el fin de mejorar su producción, y obtener mayores beneficios para sí mismo y para su entorno familiar, laboral y social.

La revista colombiana, de ámbito internacional DYNA, publicó un artículo relacionado con la pequeña minería en Colombia, escrito por el Abogado y Biólogo Leonardo Güiza, en el cual se refiere al tema en los siguientes términos:

“En Colombia, la pequeña minería existe desde antes de la época de la Conquista y se ha mantenido hasta nuestros días. Para dimensionar esta actividad, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estimó en el año de 1999 que la minería en pequeña

escala empleaba en América Latina de 1.4 a 1.6 millones de personas. Sin embargo, se considera que esta cifra hoy en día puede ser mucho mayor dado el incremento en el valor de algunos minerales como el oro y el carbón, además de que representa una oportunidad única para las personas en situación de pobreza del mundo, principalmente en las zonas rurales más apartadas y con altos índices de necesidades básicas insatisfechas.

A pesar de la importancia de este nicho de la minería, a partir de la promulgación del actual Código de Minas (Ley 685 de 2001) se eliminó la estratificación de explotación minera por escalas con lo cual, los mismos requisitos que se le exigen a una gran concesión minera para obtener sus permisos ambientales y mineros, son exigidos a los pequeños mineros que desarrollan esta actividad como medio de subsistencia. Esto, aunado a que el Gobierno nacional no ha ofrecido oportunidades efectivas de formalización a los pequeños mineros, ha conllevado a que hoy en día se hagan estimaciones de que alrededor de la mitad de las unidades de explotación minera en el país son ilegales. Adicionalmente, la pequeña minería ha sido estigmatizada como una minería criminal y depredadora lo que ha generado vulneraciones a los derechos humanos de quienes la llevan a cabo y diferentes tipos de conflictos que son motivados con el objeto de reivindicar la actividad.” (Güiza, 2013, pág. 1)

Es muy cierto que la minería en nuestro país en las últimas décadas ha permitido un incremento porcentual, que se ve reflejado en el producto interno bruto y que afecta positivamente la economía de estas regiones, sin embargo, las minas informales existentes no se les puede hacer un seguimiento cuantitativo en razón de la misma informalidad que manejan y los puntos geográficos en los que están ubicados.

El Centro de Investigación Económica y Social de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo – FEDESARROLLO – y el Banco Interamericano de Desarrollo – BID –, a través de un artículo publicado en el año 2014, muestra los principales resultados de un estudio sobre la minería informal en Colombia, donde precisan que:

“Según cifras del más reciente Censo Minero en Colombia, cerca del 63% de las 14,357 Unidades de Producción Minera (UPM) encuestadas no cuentan con un título minero, es decir son informales. Por tipo de mineral explotado, el grado de informalidad varía: por ejemplo, en el caso de los minerales metálicos, el 86% de las UPM censadas son informales (i.e. no cuentan con un título minero); en los minerales no metálicos el 56% de las UPM es informal, en carbón el 40% y en piedras preciosas y semipreciosas el 16%. Para oro específicamente, la informalidad es una de las más elevadas: 87% de las UPM auríferas no cuentan con un título minero. En efecto, es en la explotación minera de oro en la que se ha presentado el mayor aumento tanto de informalidad como de criminalidad, entre otros porque su extracción suele hacerse en zonas apartadas, de difícil acceso geográfico, donde históricamente hay presencia de grupos al margen de la ley y en adición, no existen controles efectivos en la cadena de valor (en particular en el eslabón de comercialización) para conocer la procedencia del oro. La actividad informal y criminal en la minería aurífera plantea un importante reto para el gobierno y la autoridad minera.

La no tenencia de títulos mineros no es solamente una violación de la normatividad minera colombiana que socava la recaudación fiscal (por evasión de pago de regalías), sino que es una condición que exacerba la informalidad en otras de sus dimensiones (p.ej. contratación irregular y sin goce de beneficios sociales, carencia de autorizaciones y

permisos ambientales, falta de seguridad en la mina, entre otros) y atenta contra el bienestar de la población involucrada en esta actividad. Peor aún, la actividad causa externalidades negativas sobre agentes no involucrados en ella, pues dadas las condiciones técnicas precarias en las que se desarrolla la minería informal, el impacto ambiental no es despreciable y atenta contra los recursos energéticos y biológicos empleados en otras actividades.

Se dice además que:

En la actualidad, el gobierno nacional y la autoridad minera se encuentran ante la problemática de una creciente informalidad en la explotación de minerales y, por ende, enfrentan el reto de crear una política de formalización minera lo suficientemente integral, sostenible y atractiva para generar incentivos hacia la formalización de la minería informal a pequeña escala y mediana escala. Uno de los obstáculos más importantes de esta empresa es la escasa información y el limitado conocimiento que se tiene de la actividad y de la cadena de explotación y de beneficio, en particular, en la minería informal de oro que ha cobrado tanta importancia en los últimos años. El país no cuenta con información de calidad ni oportuna, a pesar del creciente interés no sólo por parte del gobierno nacional, sino de la sociedad civil (comunidades afectadas, ONG's – Organizaciones No Gubernamentales, academia) y de organismos de cooperación internacional en estudiar el fenómeno de la informalidad en la explotación de recursos naturales, así como del sector privado (multinacional y nacional) en invertir en la exploración y explotación de diversos recursos naturales no renovables.” (Pacchioni, Sabogal Moreno, Asmat, & FEDESARROLLO, 2014, págs. 4,5)

Las anteriores cifras ponen en perspectiva la situación actual de la minería informal, la cual es, en su mayoría, la que se encuentra en el territorio colombiano. Estos resultados son preocupantes, y son un reflejo de la inoperancia de las leyes al momento de pretender que esta actividad se formalice, y que aquellos grupos dedicados a la exploración y explotación de minerales, como el oro, no precisen de ayudas económicas y de inversión social por parte de las entidades estatales, ya que su condición de ilegalidad, los aleja de este tipo de beneficios, y el Estado los condiciona para acceder a ellos, mediante la conformación de empresas legales que cuenten con títulos mineros, o por lo menos, que demuestren su intención de una legalización futura, que facilite el intercambio de subvenciones y productos que permitan el desarrollo de la región.

Son varias las razones por las cuales personas independientes o asociadas, se han dedicado a la actividad minera. Una de ellas es el desempleo, cuya tasa según cifras del DANE - Departamento Administrativo Nacional de Estadística -, a junio de 2018 fue de 9.1% (2018), que, de acuerdo al Boletín de Indicadores Económicos del Banco de la República (2018), es la tercera más baja de los últimos 10 años, y a pesar de esto, la economía informal según el DANE, en el área urbana fue de 47,4% para el trimestre marzo – mayo de 2018 (2018), es decir, casi la mitad del empleo es proveniente de la informalidad, lo cual desencadena en una atmósfera laboral inestable, y por ende, en la búsqueda de actividades rentables, que permitan la subsistencia y la satisfacción de necesidades básicas a nivel personal, familiar y social. Es así como la minería informal, en muchas regiones es una opción viable, que no exige mayores conocimientos, y se encuentra disponible a lo largo y ancho del país, esto gracias a su riqueza minera, en variedad y cantidad.

Aunado a las posibilidades de desempeñar la labor de la minería aurífera, su atractivo también se encuentra en su comercialización, ya que, como lo muestran en un artículo de la Revista Contexto, de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín,

“El alza en el precio del oro, que pasó de 310 dólares por onza en 2002 a 1.800 en octubre de 2012, aumentó el interés de empresas, ciudadanos del común y grupos al margen de la ley por la explotación del mineral que desplazó la agricultura y hoy es uno de los negocios más apetecidos en Antioquia, región que aparentemente tiene una mina bajo de sus pies.

Para hablar de este tema en Colombia es fundamental entender que, a diferencia de otros países como Estados Unidos y Chile, el Estado es dueño del subsuelo. Esto implica que los minerales que se encuentren en esta capa pertenecen a todos los colombianos, y, por ende, cuando se adquiere un título minero se accede sólo al derecho de explorar y explotar el mineral que se encuentre, sin ser propietario del suelo. (Betti Schmid & Carmona, 2013, pág. 5)

Así las cosas, el Estado es el encargado de regular los recursos naturales del país, y al ser la minería de utilidad pública e interés social, de acuerdo al Artículo 58 de la Constitución Política, y se debe propender por su legalidad acorde a lo establecido en la Ley 685 del 2001 – Código de Minas, desde la exploración hasta la explotación y comercialización, con procedimientos basados en el desarrollo sostenible, y de esta forma, los mineros formales puedan contribuir con beneficios que permitan suplir las necesidades de las comunidades, como salud, educación y vivienda, y al mismo tiempo estarán favoreciendo a la economía nacional.

Otra situación fuerte es la que tiene que ver con el medio ambiente...

“Ninguna de estas explotaciones cuenta con estudios geológicos que permitan inferir sobre la conformación estratigráfica de las planicies aluviales de las minerales del San Juan; en la mayoría de estas minas no se desarrolla ninguna actividad de explotación sistemática de las áreas mineras a explotar, por tal motivo se tiene un conocimiento apenas superficial de las reservas y el muestreo de los minerales se hace directamente en el frente de la explotación mediante cateos poco confiables, y que no representan una información segura sobre la calidad y cantidad de la reserva.” (Zapata, 2013, pág. 56)

No se puede desconocer que el Estado ha intentado regular el tema de la contaminación y afectación del medio ambiente provocado por la minería irresponsable; pero todos los intentos se quedan en unas normas que en la mayoría de los casos son tantas y tan costosas de implementar que el pequeño minero o el minero artesanal no los puede cumplir.

Con relación a este aspecto, se encuentra un artículo del Semillero de Investigación en Derecho y Conflictos Ambientales – SIDCA – de la facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Manizales, donde expresan que:

“La Constitución Política de Colombia, como norma de normas, regula los aspectos más importantes de nuestro Estado. Desde este sentido, se pretende examinar tres aspectos fundamentales desde el punto de vista constitucional, los cuales tienen estrecha relación con la minería, el medio ambiente y el origen de la perspectiva gubernamental a través del Plan Nacional de Desarrollo. Para tal fin se resolverá los siguientes interrogantes: ¿Quién es el dueño del subsuelo y los recursos naturales no renovables?, ¿qué medidas se adoptaron en la Constitución Política sobre el medio ambiente? y, ¿cuál es la función del Plan Nacional de desarrollo?

En este mismo sentido, continúan los autores diciendo que “la Carta Magna expresa que el Estado es el dueño del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, en su articulado provee la necesidad de la protección del medio ambiente, los entes encargados de ello, las acciones que se pueden incoar para lograr este cometido, entre otros aspectos relevantes. Así mismo, ordena a la rama ejecutiva la administración del Estado en forma planeada, para ello, se le exige la elaboración de los Planes de Desarrollo a todas las entidades territoriales, a nivel nacional, departamental y municipal las cuales deben estar articuladas.” (Builes Naranjo, Herrada Rodríguez, & Ossa Duque, 2012, pág. 1)

Colombia no es ajeno a la contaminación ambiental, y en lo concerniente a sus principales fuentes, no solo las industrias son responsables de grandes emisiones de agentes contaminantes, como desechos químicos, gases tóxicos, aguas negras, desechos sólidos, entre otros, sino que toda persona es susceptible de ser un foco de producción de elementos dañinos que perjudican la calidad de los ecosistemas que habitamos, y no es plausible pensar que la actividad minera sea la única fuente de sustancias nocivas, pues sectores como el azucarero con sus quemadas de caña, empresas ladrilleras, fundidoras, el sector automotriz, la metalurgia, los derivados de los hidrocarburos, etc., que están presentes en cada región del país (y del mundo), han contribuido enormemente en ello, y en el deterioro del medio ambiente.

Cualquiera que sea la clase de contaminación, el Estado procura mantener unas zonas alejadas de este flagelo, no solo por preservación de los recursos, sino por el cumplimiento de normas y acuerdos nacionales e internacionales, como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, el Protocolo de Kioto, el Protocolo de Montreal, entre otros, que comprometen a conservar regiones, y

especies de flora y fauna, para contribuir con un desarrollo sostenible. (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2003)

El artículo 34 de la Ley 685 de 2001, señala las zonas excluibles de la minería así:

- Inciso 1°. 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 o del ambiente.
- Inciso 2°. Las zonas de exclusión serán las que constituyan conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el sistema de parques nacionales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestal (Ley 685, 2001, art. 34)

Para producir estos efectos deberán ser delimitados geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales con la colaboración de la autoridad minera.

Sobre lo anterior la Corte Constitucional en la Sentencia C-339 de 2002 del Magistrado Ponente Dr. Jaime Araújo Rentería, hizo una precisión importante y aclaró que:

“Las zonas de exclusión de la actividad minera no se limitaban a las áreas que integran los parques nacionales naturales, los parques naturales de carácter regional y a las zonas de reserva forestal, sino que pueden existir otras declaradas con anterioridad o que se declaren en el futuro por la autoridad ambiental. Esta precisión es de especial importancia en el presente caso pues hace parte de la ratio decidendi de la declaratoria de exequibilidad del inciso segundo y si bien no fue introducida como un condicionamiento en la parte resolutive tiene un carácter vinculante, pues fija el alcance actual de esta

disposición. Por lo tanto, las autoridades ambientales pueden declarar excluidos de la minería ecosistemas tales como los páramos así no estén comprendidos en parques nacionales o regionales o en zonas de reserva forestal. ..." (Corte Constitucional, C-339, 2002)

Lo anterior, es importante porque estas zonas protegidas o de reserva forestal, en la actualidad podrían ser tenidos como recursos no renovables, ya que de ellos depende el abastecimiento de fuentes hídricas, primordiales para la subsistencia de toda forma de vida, y cuentan con especies de flora, como los frailejones y los cojines de agua, y fauna como los cóndores y osos de anteojos, todos en peligro de extinción.

En lo que tiene que ver con las áreas de reserva, la controversia va más allá de la minería responsable pues la diferencia de pensamiento entre los ambientalistas, y los que desean hacer explotación minera pareciera no tener fin, mientras que unos defienden la idea de que los páramos son fuentes naturales e inviolables, que deben ser protegidos de la contaminación que provoca la minería, ya que esto inevitablemente deteriora el medio ambiente, los mineros aducen que existen recursos en el suelo y subsuelo que deben ser aprovechados para el desarrollo de la economía.

Con respecto a lo anterior, el Centro de Investigación Económica y Social de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo – FEDESARROLLO – en una de sus estudios, señala que:

“Existe la preocupación por el tipo de actividades que en la actualidad se permiten en los ecosistemas de páramo lo que ha conllevado a su transformación. Los ambientalistas han logrado desarrollar normas legales tendientes a la protección de páramos, pero no han

sido suficientes por el otro tipo de intereses económicos. Mientras la demanda internacional por productos de la minería no cese; y el crecimiento económico del país no dependa de la extracción de recursos naturales no renovables, es difícil pensar que los ecosistemas de páramo no se encuentren en riesgo.” (Ortiz, L; Reyes, M, 2010, pág. 8)

Y es que la exploración, explotación y comercialización de las riquezas que nos ofrece el suelo y subsuelo, con los minerales como el oro, son una opción lucrativa que atrae a independientes y empresarios, empresas nacionales y multinacionales, con capitales variables, y dependiendo de este factor, son sus beneficios económicos, y el ejercicio de esta actividad se facilita por la permisividad normativa del país, proporcional a la capacidad de inversión, pues para aquellas grandes empresas que cuentan con títulos mineros será mucho más sencillo acceder a zonas más productivas, que en ocasiones confluyen con áreas protegidas y de reserva, pero para los pequeños mineros o mineros informales, su labor se limita a pequeñas porciones de tierra, que solo alcanza para suplir sus necesidades básicas, sin obtener beneficios económicos ni sociales, por su misma condición de ilegalidad.

Mirando esta actividad como nicho de negocios se puede demostrar no solo que estamos frente a un negocio seguro, sino altamente rentable, toda vez que la fluctuación del precio del oro incluye el porcentaje de ganancias de quienes lo comercializan.

“No obstante, los precios del oro muestran un pronunciado aumento durante la última década debido a su valor como activo refugio en la economía mundial, principalmente luego de la crisis financiera de 2008, donde los metales preciosos como la plata y el oro, se convirtieron en una inversión más segura ante la incertidumbre sobre el desempeño de la economía estadounidense, la volatilidad de las bolsas de valores y las fluctuaciones de

las principales monedas. La evolución futura de las cotizaciones de este metal, en los próximos dos años, depende más de las políticas monetarias de los países desarrollados y emergentes que de factores fundamentales relacionados con la dinámica económica que explican en tiempos normales la demanda del oro.” (Martínez, Aguilar, & FEDESARROLLO, 2013, pág. 27)

Una investigación realizada por la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo – FEDESARROLLO –, la Asociación Colombiana de Mineros – ASOMINEROS – y la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – ANDI –, sobre el impacto socioeconómico y fiscal de la minería en Colombia, indica que:

“Las compañías mineras internacionales han multiplicado sus inversiones en exploración y explotación alrededor del mundo. América Latina ha sido un destino privilegiado de la inversión minera en medio del dinamismo reciente. En 2001, cuando se iniciaba el auge exploratorio reciente, la región latinoamericana era el destino más dinámico para la inversión minera internacional, al recibir cerca de 30% de los flujos totales. Desde entonces los gastos de exploración en la región se han duplicado. Esa actividad se ha reflejado en una notable expansión de las exportaciones mineras de la región.

Las teorías tradicionales del desarrollo económico suelen ofrecer una perspectiva crítica de la actividad minera. Esta percepción negativa sobre la minería ha sido cuestionada en los últimos años con el surgimiento de un paradigma alternativo, que parte de la revisión de la experiencia de países que han logrado un sólido desarrollo de su minería y al mismo tiempo han alcanzado adecuados niveles de crecimiento económico. El paradigma alternativo sugiere que el impacto final de la minería en el crecimiento económico

depende de otros aspectos del país que se esté evaluando, como la calidad de sus instituciones, la idoneidad de su política macroeconómica, y las políticas que adopte en cuanto a la formación de capital humano y el desarrollo tecnológico.” (Cárdenas, M; Reina, M; FEDESARROLLO; ASOMINEROS; ANDI, 2008, pág. xi)

Esta tesis plantea la idea de un desarrollo económico y social sostenible alrededor de la minería, lo cual podría ser viable si existiera en el país unas políticas claras y factibles de la actividad, con colaboración y capacitación de los mineros informales para su legalización, y la puesta en marcha de programas técnicos y sustentables, no solo buscando un fin lucrativo, sino poder lograr una inversión social en la región y con prácticas que permitan la conservación del medio ambiente. Sin embargo, en un país como Colombia, esta clase de proyectos no son tan factibles de desarrollar, por las condiciones sociales, de falta de educación, deficiencias en el sector salud, carencias de vivienda y de necesidades básicas, además, por la influencia de grupos al margen de la ley, que frenan el progreso, buscando un beneficio propio resultante de la actividad minera, y que para el Estado no ha sido posible controlar y vigilar, por más leyes que existan para ello.

La Procuraduría General de la Nación a través del Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios, en un informe sobre la minería en Colombia concluyó que:

“Las sucesivas regulaciones mineras han intentado legalizar las actividades que no se sujetaron a ninguna autorización y mucho menos obtuvieron un título minero, pero que estos intentos han sido infructuosos porque las normas fueron contradictorias, improvisadas, carecieron de técnica jurídica en su construcción, y terminaron -sin ser su

intención- favoreciendo a los explotadores que no se sometieron a las reglas por encima de los mineros que sí lo hicieron.

Al evaluar los procesos de legalización que se han dado a través de diferentes estatutos mineros, concluye la Procuraduría que lo que gobierna la mayoría de estos procesos es una especie de “indulto” y un término muerto que le permite al minero ilegal, en aras de legalizarse, continuar con su actividad escudándose en la inactividad del Estado por los regímenes transitorios.

Dados los graves efectos de la minería ilegal en los ámbitos ambiental, social y económico, para la Procuraduría es necesario que cada entidad relacionada con la actividad minera ejerza con contundencia sus competencias y funciones a efectos de que dicho control se materialice. Se citan como ejemplos la suspensión de explotaciones ilegales por parte de los alcaldes municipales, las actividades de coordinación y articulación a cargo de los gobernadores, la suspensión de actividades por parte de las autoridades ambientales competentes cuando se produzcan impactos al medio ambiente y los recursos naturales, y el seguimiento eficaz de la autoridad encargada de expedir los títulos mineros”. (Amaya, O.D.;Procuraduría General de la Nación, 2011, pág. 1).

Lo anterior confirma lo planteado anteriormente, y es que la legislación vigente que pretende aplicarse para la legalización de la minería informal, es insuficiente, y el desarrollo de la actividad ha sido perpetuada bajo parámetros empíricos, con pocos vestigios de tecnificación, bajo la ilegalidad, sin importar los graves y visibles impactos al medio ambiente. Ante esto, las autoridades ejecutan sus funciones, con acciones temporales, pues un sellamiento, o la imposición de una multa, no evita que la minería se detenga, pues para esto existen grupos

conformados para dar continuidad al ejercicio de esta labor, así no sea en el lugar habitual, pues el traslado de un área a otra, para ellos no es difícil, dada su escasa herramienta debido a lo antes dicho, la falta de tecnificación para llevar a cabo la actividad minera.

De la exploración y explotación de oro en Colombia mucho se ha dicho, y probablemente una considerable parte de ello sea cierta. Que la explotación ilegal existe, que hay lavado de activos, que existen minas creadas a sangre y fuego, que hay procesos que contaminan en gran manera el medio ambiente, que no existe regulación ni control en muchos de los casos y que la indiferencia y el silencio del Estado es más nocivo que cualquiera de las anteriores también puede ser cierto.

Así las cosas, la actividad minera aurífera, en el municipio de Quinchía, no es ajena a la del resto del país, con presencia tanto de concesiones mineras, empresas con títulos mineros, minería informal e ilegal, que de una u otra forma aportan al ámbito económico, social y medio ambiental.

Es preciso reformar las políticas dirigidas a la minería en general, pues la ilegalidad en este sector es alta, y con programas y proyectos de desarrollo sostenible, de formación técnica y jurídica, y de inversión social, las regiones pueden evidenciar los beneficios que trae el ejercicio de esta práctica ancestral.

8. Marco Metodológico

El objetivo de este trabajo es conocer las afectaciones socioeconómicas que ha enfrentado la población del municipio de Quinchía en el Departamento de Risaralda, a raíz de la normatividad del año 2001 en adelante.

En la investigación se mostrarán los resultados del desarrollo que se concentra en tres actividades principales. La primera de acercamiento y diagnóstico del sector minero; la segunda, el estudio de grupos focales donde se evaluará la influencia de la norma; y la tercera, en la cual se indagarán los escenarios donde el derecho se constituya en regulador, protector, promotor, facilitador y coadyuvante de la actividad minera, para finalmente dilucidar los impactos económicos y sociales en la región.

La interacción directa con el sector minero y con el apoyo de técnicas como la observación, entrevistas, talleres y participación en espacios colectivos, grupos focales, además de la documentación de fuentes teóricas, permite identificar la realidad no sólo del sector, sino de, la actividad minera en el contexto nacional y local.

A partir de la identificación de la situación actual de la minería aurífera, se propone realizar, con la participación directa de sus actores, jornadas de formación jurídica para plantear las posibles soluciones a sus problemas, con el objetivo de ser modelo a nivel local departamental y nacional como mineros artesanales e informales, de una minería responsable y que ofrezca garantías al desarrollo de la región.

Tipo de Metodología

Para el presente proyecto se tendrá en cuenta el enfoque cualitativo de tipo histórico - hermenéutico, en el cual se pretende analizar el panorama actual de la legislación minera, su aplicación en el sector de la minería aurífera, y las consecuencias económicas y sociales en el municipio de Quinchía; partiendo de un componente histórico, y relacionado con los conceptos doctrinales y jurisprudenciales, más relevantes sobre el tema de investigación; partiendo del marco de referencia histórico, describiendo en forma específica el ordenamiento jurídico y general en el tema de la minería en Colombia.

Para el investigador Roberto Hernández Sampieri, y otros, en su libro “Metodología de la Investigación”, “el enfoque cualitativo se guía por áreas o temas significativos de investigación.” “Utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación”. “Aunque ciertamente hay una revisión inicial de la literatura, ésta puede complementarse en cualquier etapa del estudio y apoyar desde el planteamiento del problema hasta la elaboración del reporte de resultados”. “Busca principalmente “dispersión o expansión” de los datos e información”. (Hernández, R.; 2010, 7)

También se tiene que la investigación cualitativa:

“Estudia la realidad en su contexto natural, tal y como sucede, intentando sacar sentido de, o interpretar los fenómenos de acuerdo con los significados que tienen para las personas implicadas. La investigación cualitativa implica la utilización y recogida de una gran variedad de materiales—entrevista, experiencia personal, historias de vida, observaciones, textos históricos, imágenes, sonidos – que describen la rutina y las situaciones problemáticas y los significados en la vida de las personas”. (Rodríguez, G., Flores, J. G., y Jiménez, E. G. 1999, pág. 1)

Y, finalmente, se dice que:

“La Investigación cualitativa trata de identificar la naturaleza profunda de las realidades, su estructura dinámica, aquella que da razón plena de su comportamiento y manifestaciones. De aquí, que lo cualitativo (que es todo lo integrado) no se opone a lo cuantitativo (que es sólo un aspecto), sino que lo implica e integra, especialmente donde sea importante”. (Martínez, M. 2006, pág. 1)

Teniendo en cuenta estos aspectos y definiciones generales, se puede ubicar esta investigación dentro del método de investigación cualitativo, ya que se pretende abordar el tema de la minería aurífera desde su aplicación en la actual legislación colombiana, y los conceptos dados por diferentes exponentes doctrinales y jurisprudenciales.

Enfoque Metodológico

Por otra parte, se un criterio histórico – hermenéutico, y, tenemos que en este enfoque de investigación

“Se busca reconocer la diversidad, comprender la realidad; construir sentido a partir de la comprensión histórica del mundo simbólico; de allí el carácter fundamental de la participación y el conocimiento del contexto como condición para hacer la investigación. No se puede comprender desde afuera, desde la neutralidad; no se puede comprender algo de lo que no se ha participado.

En este enfoque se busca comprender el quehacer, indagar situaciones, contextos, particularidades, simbologías, imaginarios, significaciones, percepciones, narrativas, cosmovisiones, sentidos, estéticas, motivaciones, interioridades, intenciones que se

configuran en la vida cotidiana. La vivencia y el conocimiento del contexto, así como experiencias y relaciones, se consideran como una mediación esencial en el proceso de conocimiento, que se tiene en cuenta al diseñar el proyecto de investigación”.(Cifuentes, R, 2011, pág. 30)

Finalmente, se tiene que “La hermenéutica en la retórica es el arte de comprender el todo desde las partes y cada parte desde todo. Esto trasladado al área de la investigación es la congruencia de cada detalle con el todo del texto o del acontecimiento que estamos comprendiendo. No se trata de acudir a la ayuda de las intenciones o de la constitución psíquica del autor, sino de desplazarse hacia la perspectiva desde la cual el autor ha ganado su propia opinión de buscar un acuerdo comunitario sobre el contenido del mismo texto, en un proceso de continua interpretación entre el texto y los preconceptos y expectativas de sentido extraídos por el intérprete desde su relación anterior con el tema.” (Arteaga, M; Turtulici, R; León, J; Padrón, K; César, R; 2015; pág. 1)

Método de Investigación

La Estructura Metodológica, en el presente proyecto de investigación, se basa en los siguientes aspectos:

- a) Acercamiento teórico, conceptual y metodológico: Se realizará la indagación teórica y profesional sobre el tema de la minería en general, y en especial la aurífera.
- b) Diseño de técnicas e instrumentos para la recolección de información: Se realizarán una búsqueda de antecedentes y de la actualidad doctrinal, legal y jurisprudencial de la minería en Colombia, aplicable al contexto colombiano. Así mismo, se realizarán reuniones con

actores de la minería, como son los mineros informales, y líderes sociales del municipio de Quinchía, Risaralda.

- c) Selección de información: Se hará una selección acorde a los objetivos planteados para dar respuesta al tema planteado.
- d) Análisis de información: Basados en la triangulación de la información legal, doctrinal, jurisprudencial y práctica.
- e) Sistematización de la información: Correspondiente al tipo de investigación planteado.
- f) Socialización de resultados: Se dará a conocer el trabajo realizado.

Técnicas e Instrumentos

El análisis de información teórica recopilada por medio de la búsqueda de referencias bibliográficas, tanto físicas como digitales, acerca de diversos temas relacionados con el proyecto de investigación sobre minería, como lo son, la historia de la legislación colombiana, componentes jurídicos, doctrinales, jurisprudenciales y sociales, permitirán realizar y construir un concepto amplio sobre la actualidad de la minería en Colombia, y específicamente en tipo aurífero y en el municipio de Quinchía, del departamento de Risaralda.

9. Capítulo I

Afectaciones socioeconómicas generadas por la exploración y explotación minera en Quinchía, Risaralda

Colombia es un país con una inmensa riqueza de recursos naturales, renovables y no renovables, gracias a su ubicación geoespacial y la composición de sus suelos y geografía. La abundancia de estos recursos, ha permitido que su exploración y comercialización sea un motor para la economía y el progreso social.

La minería en Colombia, se ha desarrollado desde la época precolombina, periodo histórico antes de la colonización española de 1492, donde se encontraban pueblos y tribus indígenas a lo largo y ancho del territorio, quienes empleaban los minerales como el oro, cobre y piedras preciosas, como moneda de transacción, y para la fabricación de accesorios y ornamentos, para decorar sus cuerpos, casas, y templos. (Lleras, 2015, pág.1)

A medida que se avanzó en el uso de maquinaria y técnicas, se ha perfeccionado la explotación de estos minerales, sin dejar a un lado las costumbres ancestrales para su extracción y manipulación.

Actualmente el sector minero como actividad económica, significa una fuente de subsistencia y desarrollo de las comunidades, y su legalización se ha implementado en el ordenamiento jurídico como una legislación activa y cambiante, conforme se presentan nuevos retos jurídicos, para la formalización de esta práctica, y la inclusión de toda forma de explotación, a pequeña, mediana y gran escala.

El suelo y subsuelo de cada departamento de los 32 que componen el territorio colombiano, está compuesto por una diversidad de minerales, que permiten el ejercicio de la actividad minera, dependiendo de sus necesidades y posibilidades de explotación, producción y comercialización.

El desarrollo del presente trabajo se enfoca en el municipio de Quinchía, departamento de Risaralda, el cual “tuvo su nacimiento legal el 12 de marzo de 1919, un territorio con población originaria principalmente indígena, el cual basa su economía básica en el sector agrícola y minero. Cuenta con 80 veredas y 4 corregimientos, y una población de 31.996 personas.” (Alcaldía Municipal de Quinchía, “Quinchía Primero”, 2018, pág. 1), de acuerdo al último censo reportado por el DANE – Departamento Administrativo Nacional de Estadística, del año 2005 (DANE, 2006).

La minería desarrollada en el municipio está enfocada principalmente en el oro, y en un segundo y menor lugar, en el carbón.

Esta actividad ha permitido que existan una serie de problemáticas sociales y económicas que se fundan alrededor, tales como: la informalidad o ilegalidad laboral; únicamente con una educación básica primaria en un poco más de la mitad de la población, 57.9%, y con un analfabetismo cercano al 15% (DANE, 2006), todo ello favorece a que el nivel de vida sea básico e inferior a otras regiones, ya que su sustento se deriva de la explotación primitiva de minerales.

Los niveles de desigualdad y de pobreza alrededor de la minería, han sido el resultado de una dinámica social, producto de diversas manifestaciones de violencia, de delincuencia común y

de inseguridad ciudadana, desempleo, falta de educación, entre otros factores determinantes para tener una calidad de vida que refleja un bienestar económico, social y ambiental.

Al respecto se establece que:

“Lo que sucede actualmente, ..., es que tanto guerrillas como las llamadas “bacrim” (Bandas Criminales) o herederos del paramilitarismo “se han adaptado a las dinámicas económicas y sus estrategias para influir sobre el sector extractivo son a veces un tanto más sutiles”; además, los precios de estos recursos han aumentado, así como la llegada de empresas mineras al país, lo que ha incentivado el interés de los actores armados ilegales por los beneficios que pueden obtener de este sector económico.” (Arias, A., 2010, pág. 1).

Como lo indica el Artículo 1 de la Constitución Política, Colombia es un Estado Social de derecho, donde las políticas y programas de gobierno que se implementan propenden por un desarrollo de una sociedad fundamentada en la garantía y protección de la dignidad humana y los derechos fundamentales. Esto implica que cada uno de los ciudadanos tengan la posibilidad de tener una vida digna, donde sus necesidades básicas como vivienda, educación, salud, empleo, alimentación, recreación, sean garantizados, sin importar su estrato socio económico, es decir, construir un desarrollo fundamentado bajo los principios de igualdad y justicia, como lo ha establecido la Corte Constitucional en Sentencia C-178 de 2014, de la Magistrado Ponente María Victoria Calle Correa, al afirmar que:

“Este principio es un mandato complejo en un Estado Social de Derecho. De acuerdo con el artículo 13 Superior, comporta un conjunto de mandatos independientes y no siempre armónicos, entre los que se destacan (i) la igualdad formal o igualdad ante la ley,

relacionada con el carácter general y abstracto de las disposiciones normativas dictadas por el Congreso de la República y su aplicación uniforme a todas las personas; (ii) la prohibición de discriminación, que excluye la legitimidad constitucional de cualquier acto (no solo las leyes) que involucre una distinción basada en motivos definidos como prohibidos por la Constitución Política, el derecho internacional de los derechos humanos, o bien, la prohibición de distinciones irrazonables; y (iii) el principio de igualdad material, que ordena la adopción de medidas afirmativas para asegurar la vigencia del principio de igualdad ante circunstancias fácticas desiguales.” (Corte Constitucional, C-178, 2014).

Factores como la falta de liderazgo y compromiso político y administrativo, los cambiantes y volubles partidos y movimientos políticos, la escasa o nula participación de la sociedad civil en la creación de políticas públicas y en la toma de decisiones; la presencia e influencia de grupos delictivos; entre otros, constituyen barreras que impiden una óptima aplicación de los planes de desarrollo de los municipios, sin que Quinchía sea la excepción.

“Resultados, consecuencias e impactos son denominaciones que han sido utilizadas para referirse al objetivo último de los Movimientos Sociales: los cambios que provienen de su desafío contencioso. Esos vocablos intercambiables tienen como referencia, por lo dicho antes, el éxito o fracaso de los movimientos no sólo desde el punto de vista de su organización interna o de su capacidad de movilización, sino de su relación con el entorno... No obstante, esa idea, así como las denominaciones a las que está vinculada (resultados, consecuencias, impactos), tienden a estudiarse en términos muy amplios, porque sus ámbitos de evaluación son diferentes, así como los logros. Pueden ser culturales, en cuanto a la creación de nuevas identidades; sociales, en lo correspondiente

a la generación de una movilización extensiva e intensa; económicos, por lo que toca a la obtención de presupuestos para programas de atención social, o políticos, cuando se refiere a la participación en actos de autoridad, sólo por citar los más recurrentes.”

(López, M., 2012, pág. 1).

Los objetivos o fines a los cuales deben estar enfocados los programas de gobierno en el ámbito minero, deben incluir concepciones y nociones emanadas de cada integrante y actor que se encuentre en esta actividad, puesto que cada uno tiene necesidades diferentes y las políticas públicas impactarán en su vida dependiendo de lo convenientes que sean para suplirlas. No sólo los dirigentes del momento deben ser quienes presenten planes que pretendan recuperar y mejorar las condiciones sociales y económicas de la población minera, sino que esta misma debiera ser capaz de proyectar y concebir su nivel de vida, partiendo de una planeación estratégica que permita el diagnóstico de problemas y potenciales soluciones encaminadas al mejoramiento de la sociedad.

Partiendo de la definición general de la Planificación Estratégica, tenida como:

“La Planificación Estratégica, PE, es una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia, calidad en los bienes y servicios que se proveen. La Planificación Estratégica consiste en un ejercicio de formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal es el establecimiento de los cursos de acción para alcanzar dichos objetivos” (Armijo, Marianela, 2009. Pág. 5)

De lo anterior, se puede decir que, en todas las esferas de la composición de la función pública, se pueden aplicar estrategias interdisciplinarias que faciliten la toma de decisiones sobre asuntos que permean las diferentes categorías en las que se desarrollan los aspectos sociales y económicos que requiere una población para alcanzar una óptima condición de vida.

Es así como uno de los focos del desarrollo social se debe orientar en el conocimiento de los problemas y causas que originan las desigualdades, y que la comunidad tenga una clara conciencia de su existencia, donde cada uno de sus actores sociales, hombres, mujeres, niños, jóvenes, estudiantes, trabajadores urbanos y rurales, comunidades indígenas y negras, realicen un aporte de ideas y conocimientos sobre cómo desean que se oriente el desarrollo de su territorio, dependiendo de sus necesidades y de los recursos disponibles.

La Constitución Política de 1991, establece como uno de los principios fundamentales de la organización política y social, la democracia participativa, el derecho de la ciudadanía y las organizaciones sociales a participar en la planificación, gestión y control de los asuntos políticos, sociales y económicos, pues ellos son quienes finalmente experimentan los efectos de los cambios que se presentan y ejecutan entre cada programa de gobierno.

Uno de los aspectos para tener en cuenta cuando se hable de las condiciones de vida, es que no se puede generalizar sus características, las cuales se ven muy diferenciadas y marcadas en las personas que desarrollan la actividad minera, y en este caso al referirnos al oro, pues siendo uno de los minerales más cotizados mundialmente, están las multinacionales que realizan la exploración y explotación a gran escala, con grandes inversiones y por lo tanto, abundantes beneficios, como lo establece la Agencia Nacional de Minería, al afirmar que la industria de la minería y energía:

“En el año 2013, le generó al país unos ingresos de 29.8 billones de pesos, con los cuáles se financian sectores como la educación, la salud, las construcciones y los servicios que presta el Estado colombiano. El sector social y de la reconciliación. (Asistencia a la primera infancia, a la niñez, a las familias en pobreza extrema, y el resto de programas del sector); inversión para el sector trabajo, incluido el SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje); inversión para el sector transporte (Mantenimiento vial, mejoramiento vial, aporte a construcción de vial, entre otros); generación de empleos directos e indirectos, entre otros” (Agencia Nacional de Minería, 2014, pág. 1)

Por otra parte, están los pequeños mineros o mineros artesanales – población mayoritaria – que su producto laboral, escasamente alcanza a suplir las necesidades básicas, por lo cual lo hace una de las razones para que sea una actividad ejercida por el grupo familiar, sin posibilidades u oportunidades de poner en marcha diferentes prácticas económicas.

En medio de difíciles situaciones sociales y económicas, no sólo del municipio sino del país en general, para la efectiva y eficiente ejecución de los planes de desarrollo municipales, debe existir una inclusión y participación social tendiente al crecimiento y distribución equitativa de las riquezas, y de las oportunidades de progreso.

Específicamente en el Plan de Desarrollo del Municipio de Quinchía, existen programas y proyectos, con ejes estratégicos enfocados en temáticas de: desarrollo humano, equidad social, sostenibilidad ambiental, desarrollo económico, buen gobierno y participación. (Alcaldía de Risaralda, 2016, pág. 3,4)

Para alcanzar un desarrollo que sea lo más razonable y equilibrado posible entre la población minera, se requieren inversiones locales, nacionales, y extranjeras, que permitan una

tecnificación de la actividad, y la administración de recursos tendientes a la sostenibilidad del sector, con fundamentos en la globalización, esto es, buscando una interdependencia económica, donde se materialicen prácticas productivas y líneas de explotación conexas con la labor minera, que den paso al desarrollo de alternativas laborales productivas.

Sobre esto se ha dicho que:

“La minería extractiva no es la única opción de ingresos económicos para el país, ni es la posibilidad de desarrollo a la que tienen que someterse las comunidades en sus territorios. De hecho, para algunas comunidades, ni el desarrollo, ni el crecimiento económico es una posibilidad, mientras que sean excluidas de las decisiones que atañen su futuro y sus intereses. Las alternativas pasan por propuestas productivas que se contraponen a los intereses mineros, ya sea desde otros esquemas, la producción de alimentos o el turismo comunitario. Pero también se encuentran propuestas que tienen contenidos más políticos, que buscan recuperar el gobierno en sus territorios o profundizar los espacios de decisión política a nivel local.” (Pulido, A., 2015, pág. 37)

De acuerdo al Departamento Nacional de Planeación:

“Las condiciones de vida de la población están ligadas al desempeño de los diferentes sectores sociales. Por ejemplo, la educación y la salud fortalecen el capital humano necesario para la generación de ingresos, factor que a su vez determina el estado de pobreza de un hogar.

La distribución del capital humano en la población determina la composición y salarios en el mercado laboral, lo cual determina en gran medida la distribución del ingreso.

Dado que es a través del empleo, que las personas generan la mayoría de sus ingresos, la coyuntura laboral tiene repercusiones fundamentales sobre la pobreza, como también sobre la distribución del ingreso. El principal objetivo de la Política Social de Colombia es lograr que todos los colombianos tengan acceso a educación de calidad, a una seguridad social equitativa y solidaria, al mercado laboral -promoviendo la formalización o apoyando el emprendimiento- y a mecanismos de promoción social efectivos.

De esta manera, se pretende generar las condiciones necesarias para que cualquier habitante, sin importar su condición, pueda generar y proteger los activos que posibiliten su desarrollo personal y social.” (Departamento Nacional de Planeación., 2017, pág. 1)

De lo anterior, se tiene que los ingresos percibidos por cada persona, y por su núcleo familiar, permiten tener una calidad de vida mayor o menor, pues al incrementarse los recursos, aumentan las posibilidades de tener acceso a la educación, a vivienda, alimentación, salud, entre otros factores preponderantes que reflejen la garantía del principio de dignidad humana.

9. 1. Afectaciones Sociales generadas por la exploración y explotación minera en Quinchía, Risaralda.

La actividad minera artesanal se realiza bajo condiciones elementales y rudimentarias de seguridad industrial, y el control, la reglamentación estatal, y la escasa tecnificación y capacitación, limita el acceso de los trabajadores a condiciones óptimas o al menos básicas de protección.

Para asegurar el ejercicio seguro de esta labor se requiere la formalización y educación de todo el personal involucrado, buscando una concientización de que la salvaguardia de la salud y

la vida es lo más importante, en este y en cualquier ámbito laboral, máxime cuando la cobertura de la seguridad social es limitada o nula, pues al ser una actividad informal, el acceso y la cobertura del sistema de salud es precario y la desprotección es un factor generalizado.

De acuerdo a lo planteado en el Plan de Desarrollo del municipio de Quinchía:

“Una de las dimensiones en la Superación de la Pobreza Extrema es la Salud. No obstante; el Sistema General de Seguridad Social en Salud en Colombia y Quinchía se presentan deficiencias estructurales de la cual no es ajena la ESE hospital Nazareth registrando un impacto negativo en la gestión, en la atención, en la calidad de los servicios; estas debilidades se reflejan en la presencia de población que no está cubierta en su totalidad por el sistema general de seguridad social en salud; en la elemental aplicación de los programas de promoción y prevención” (Alcaldía Municipal de Quinchía, 2016, pág. 48)

Si la mínima y básica protección es tan limitada, aquella específica y técnica es aún más difícil de lograr, esto es, la capacitación y preparación del personal minero en el uso y disposición de herramientas de seguridad industrial que no solo facilitan su labor, sino que la hacen más competitiva al cumplir con estándares reglamentarios para minimizar los accidentes y riesgos laborales.

Al respecto de la seguridad y salud en el trabajo, el Ministerio de Minas y Energía estableció un Reglamento de Seguridad en las Labores Mineras Subterráneas – Decreto 1886 del 21 de septiembre de 2015, el cual tiene por objeto

“Establecer las normas mínimas para la prevención de los riesgos en las labores mineras subterráneas, así mismo adoptar los procedimientos para efectuar la inspección, vigilancia y control de todas las labores mineras subterráneas y las de superficie que estén relacionadas con éstas, para la preservación de las condiciones de seguridad y salud en los lugares de trabajo en que se desarrollan tales labores.” (Ministerio de Minas y Energía, 2015, pág. 16).

Entre los riesgos laborales que se pueden encontrar en el ejercicio de la actividad minera se encuentran los físicos, químicos y biológicos. Cada uno de ellos se encuentra presente de manera permanente y cotidiana en la vida de los mineros, y ninguno de ellos está exento de padecer una enfermedad o accidente de origen laboral.

La forma de extracción de un mineral depende del tipo y de la forma del yacimiento en donde se encuentra o de los sitios donde ha sido formado por efectos geológicos y del tiempo. De acuerdo con ello, los principales métodos de extracción son la minería subterránea -o bajo tierra- y la minería a cielo abierto. Las condiciones operativas de estos dos sistemas de explotación son muy diferentes y los riesgos asociados a cada uno de ellos son distintos en cantidad, exposición y consecuencias, como también lo son sus condiciones de trabajo. (Cárdenas, J. A., Arcos, A, Echavarría, E., 2017, pág. 15).

Entre los riesgos encontrados en la minería se tienen en cuenta lesiones por caída de alturas, derrumbes, caída de rocas, inundaciones, explosiones por acumulación de gases o uso inadecuado de explosivos, incendios, etc. Otro factor encontrado es el ruido ocasionado por las máquinas perforadoras, las constantes explosiones de dinamita, equipos para circulación de oxígeno y ventilación, y en general, las máquinas utilizadas para el proceso de conducción y

triturado de material y circulación de fluidos como el agua, producen al mismo tiempo niveles de ruido que a mediano y largo plazo generan afectaciones auditivas. Igualmente, las constantes y repetitivas acciones físicas como excavaciones, carga de material con características sobredimensionadas, y las largas y extenuantes jornadas de trabajo, producen en el organismo condiciones extremas que terminan en agudos episodios de agotamiento y desgaste corporal

También, factores físicos como la presión atmosférica, la exposición al sol y a altas temperaturas, son recurrentes en la actividad minera, y ocasionan enfermedades relacionadas con la deshidratación y la falta de oxígeno, síntomas que pueden ser fatales sin una atención rápida y adecuada.

Otros agentes que se encuentran en el ambiente minero son los químicos, en forma de gases como el metano y derivados del carbono, que en altas concentraciones puede ocasionar explosiones o intoxicaciones con consecuencias graves o fatales para los trabajadores, las cuales deben ser vigiladas y controladas por personal capacitado para ello. (Donoghue, A. M., 2004, pág. 283-286)

Estos riesgos y accidentes laborales derivados de la actividad minera, son el resultado de una práctica ilegal y artesanal, donde se encuentra un preponderante desconocimiento de métodos y técnicas de prevención y protección, y una correcta adecuación del espacio de trabajo en cada etapa, antes, durante y después de la exploración y explotación minera. Y no sólo basta con un ambiente controlado, sino que cada uno de los trabajadores deben estar capacitados para una seguridad personal y grupal, con prácticas en salud y seguridad, y en tácticas de primeros auxilios, como disposiciones básicas para su labor diaria.

Todos estos riesgos, están presentes de manera continua y cotidiana, y la manera más eficiente de evitarlos es reconociendo el lugar de trabajo, las condiciones ambientales y las reglas de prevención de accidentes, lo cual debe ser en primera medida puesta en conocimiento por el encargado de la mina y de los trabajadores, y en caso tal de ser mineros independientes o pequeños mineros, el gobierno local será el encargado a través de la secretaría de salud, de realizar campañas y capacitaciones sobre seguridad y salud en el trabajo.

Por otra parte, debido al bajo nivel educativo presente en la población del municipio de Quinchía, y con ello, de los mineros, el acceso a una formación es limitado, tanto que, según cifras del DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) del año 2005, sólo el 20,6% de la población tiene un nivel educativo de secundaria, el 3,4% tiene un nivel superior de educación, y un alarmante 14,3% de la población del municipio se encuentra sin ningún nivel educativo. (DANE, 2006, pág. 2)

Esta preocupante estadística, se refleja en un incremento de la pobreza y desigualdad social, máxime cuando constitucionalmente se tiene como derecho fundamental la educación, la cual se debe garantizar con una formación integral con función social, con acceso al conocimiento, la ciencia y la técnica, lo cual está lejos de cumplirse en una población vulnerada como es la minera, como lo ha establecido la Corte Constitucional en Sentencia T-743 de 2013, del Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva, al referirse a la educación:

“El artículo 67 de la Constitución reconoce en la educación una doble condición de derecho y de servicio público que busca garantizar el acceso de los ciudadanos al conocimiento, a la ciencia y a los demás bienes y valores culturales. La relevancia de esa función social explica que la norma superior le haya asignado a la familia, a la sociedad y

al Estado una corresponsabilidad en la materialización de esas aspiraciones y que haya comprometido a este último con tareas concretas que abarcan, desde la regulación y el ejercicio del control y vigilancia del servicio educativo, hasta la garantía de su calidad, de su adecuado cubrimiento y la formación moral, física e intelectual de los estudiantes. En cuanto a servicio público, la educación exige del Estado unas actuaciones concretas, relacionadas con la garantía de su prestación eficiente y continua a todos los habitantes del territorio nacional, en cumplimiento de los principios de universalidad, solidaridad y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable. En su dimensión de derecho, la educación tiene el carácter de fundamental, en atención al papel que cumple en la promoción del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza y debido a su incidencia en la concreción de otras garantías fundamentales, como la dignidad humana, la igualdad de oportunidades, el mínimo vital, la libertad de escoger profesión u oficio y la participación política.” (Corte Constitucional, T-743, 2013)

Sin embargo, existen programas como el de la Formalización Minera del Ministerio de Minas y Energía, la cual:

“Está diseñada de manera integral para permitirle a los pequeños mineros, que trabajan bajo el amparo de un título minero y cuentan con instrumento ambiental, adquirir las competencias básicas mediante formación teórico-práctica en estándares técnicos, mineros, legales, ambientales, laborales y se (sic) seguridad minera de dichas unidades.” (Ministerio de Minas y Energía, 2018, pág. 1)

La falta de educación da lugar a una serie de comportamientos que rayan en la ilegalidad, pues al carecer de la información mínima de convivencia ciudadana o de indicaciones sociales,

se incrementa el desinterés propio de desarrollar competencias individuales y colectivas, que le permitan a la población convivir pacíficamente, bajo reglamentos y normas que marcan medidas básicas para equilibrar la sociedad.

Y es que, además de una precaria educación básica, aún más es la formación jurídica que puedan tener los mineros en el municipio de Quinchía, y ésta es indispensable para la legalización de su actividad o por lo menos para una formalización que les permita desarrollar su actividad bajo parámetros establecidos por el ordenamiento y la normatividad legal, lo cual trae como consecuencia lógica, el ejercicio de una actividad informal e ilegal, lejos, por ahora, de conseguir los requisitos necesarios para una práctica sostenible.

Se entiende como práctica sostenible, las:

“Buenas Prácticas son acciones o iniciativas con repercusiones tangibles y medibles en cuanto a la mejora de la calidad de vida de los habitantes y del medio ambiente de una forma sostenible y que pueden servir como modelos para que otros países o regiones puedan conocerlos y adaptarlos a su propia situación.” (Rieznik, N y Hernández, A., 2005, pág. 1)

Otra de las problemáticas sociales que experimenta la población minera en el municipio de Quinchía es el acceso a vivienda digna, pues si bien es cierto que en su casco urbano se desarrolla un crecimiento habitacional acorde con las condiciones de vida estándar, con acceso a los principales servicios públicos domiciliarios, la población minera reside en sectores rurales donde la prestación de estos servicios es limitada y discontinua. Esto aumenta las dificultades para vivir en condiciones dignas mínimas, en construcciones precarias e inestables, con materiales muchas veces reciclados, o que no fueron diseñados para su uso final, y ubicadas en

zonas de alto riesgo de inundaciones o deslizamientos, por las mismas condiciones geográficas montañosa y fluvial de la zona.

“Quinchía es un municipio privilegiado por su gran riqueza natural y su diversidad de climas y zonas de vida. Su variada hidrografía hace que haya inmensas posibilidades de crear ecosistemas que son amenazados por la reciente invasión de actividades productivas invasivas y por la alta densidad de población...

... Las amenazas principales para el medio ambiente en el municipio de acuerdo a la base ambiental con énfasis en riesgo son: Malas prácticas agrícolas, partición de predios, la reducción de las áreas protegidas, deforestación, generación de residuos sólidos, aguas residuales residenciales y de actividades agropecuarias y mineras, erosión, cortes de carreteras, emisión de gases producidos por la quema de llantas, despilfarro de agua y actividades de caza de especies nativas y uso de agroquímicos.” (Alcaldía de Quinchía, Risaralda, 2014, pág. 10)

La falta de políticas públicas de apoyo a la exploración y explotación minera que promuevan su crecimiento ordenado, en armonía con los recursos naturales y el medio ambiente, han hecho que esta actividad se haya realizado de una manera informal e ilegal.

La minería aurífera, es decir la relacionada con el mineral del oro, genera un deterioro ambiental cuando se realizan bajo prácticas que involucran sustancias químicas y tóxicas, que finalmente van a ser desechadas en el entorno, es decir, en los suelos y fuentes fluviales que rodean la región, sin contar con los elementos volátiles que se propagan y dispersan por el aire, siendo una de las principales fuentes de contaminación que afectan el ámbito social y económico del municipio.

Con la búsqueda masiva de oro por barequeros o mineros artesanales, se genera una inmediata utilización de técnicas rústicas y primarias, y el uso de maquinaria pesada para el movimiento y transporte de material, afectando los recursos naturales de la región, al no tener en cuenta medidas para recuperar el suelo, el agua y el aire, evitar la sedimentación de los ríos con los residuos de sustancias coadyuvantes para la minería.

La Contraloría General de la Nación en un informe sobre minería ilegal, afirma que:

“La industria minera debe, en el campo de la formalidad empresarial, garantizar los mejores resultados en términos de protección de los intereses públicos, dentro de los cuales se incluyen los recursos naturales renovables y no renovables, medio ambiente y sociedad. La explotación ilícita de recursos minerales, de manera contraria al concepto del respeto sobre los aspectos enunciados, usurpa la propiedad pública sobre los bienes de la Nación, desaprovecha abiertamente los recursos naturales no renovables, afecta de manera sensible fauna, flora, aire, agua y suelo, genera sobrecostos en el uso de recursos imprescindibles para la vida y genera pasivos ambientales, que niegan a los pobladores el racional usufructo de dichos recursos, ocasiona problemas de salubridad pública, alimentaria, desplazamiento forzoso y muchos otros problemas de orden social.”
(Contraloría General de la Nación, 2013, pág. 2).

Los efectos de la práctica de la minería en el medio ambiente, en términos generales nocivos, son considerados opuestos al concepto de desarrollo sostenible, y la ilegalidad encontrada en la región hace que una responsable extracción del mineral de oro en la actualidad sea utópica, ya que para lograr una tecnificación y la implementación de estrategias que conduzcan a un entorno ambiental que propenda por su conservación, está alejado de la realidad.

Esto porque la ejecución de planes y programas para una minería responsable, deben incluir como actor fundamental el pequeño minero, ya que es una población mayoritaria, y es la principal garante de la sostenibilidad ambiental.

Como lo señala el Gerente Socioeconómico de Conservación Internacional, César Augusto Ruiz Agudelo, al afirmar que:

“La actividad minera si se puede desarrollar de forma responsable en un país como el nuestro, solo que se necesitan las reglas, los códigos y las señales adecuadas; que deben venir de un debate amplio y serio de esta actividad y sus alcances. De una visión integral de la minería en Colombia, de unas políticas incluyentes que consideren nuestras diferencias culturales y étnicas y de unas prácticas sociales renovadas en escenarios de integración que un posconflicto ayudaría a construir.

La actividad minera, como cualquier otra actividad económica, es tan responsable como quien la ejecuta, es tan ética como el que la desarrolla y es tan equitativa como el que la lidera. Sin duda alguna, es un importante renglón de nuestra economía actual y futura, pero no debe ser el único.” (Ruiz, C. A., 2016, pág. 1)

La falta de planificación y ejecución de proyectos medio ambientales dirigidos a la población minera, ha ocasionado un desconocimiento asiduo de esta problemática, y un desarraigo de la responsabilidad intrínseca que tienen estos actores, para la consecución de la sostenibilidad y el equilibrio entre el ecosistema y sector minero.

A pesar de esto, “En las instalaciones de la CARDER (Corporación Autónoma Regional de Risaralda) fue reconocido el municipio de Quinchía como "Municipio Ambiental

2005"; igualmente en el 2007. Gracias a la gestión realizada por la administración municipal para la conservación del medioambiente y el compromiso de las comunidades para el desarrollo sostenible del departamento. El municipio de Quinchía se ha destacado por defender y proteger los intereses ambientales de su comunidad, es por eso que por medio de foros y audiencias los quinchieños se han pronunciado para contrarrestar los perjuicios ambientales. Más allá de esto, los centros educativos y las ONG han venido trabajando junto a la administración municipal y departamental para llevar a cabo proyectos de conservación de las microcuencas y áreas protegidas.” (Alcaldía de Quinchía, Risaralda, 2008, pág. 5).

La CARDER (2012), es un ente corporativo de carácter público creada por la Ley, dotada de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica. Le corresponde cumplir con la función de administrar el medio ambiente y los recursos naturales renovables en el Departamento de Risaralda, que, con sus catorce municipios, constituye el área de su jurisdicción.

En un informe presentado por la Defensoría del Pueblo hace referencia sobre los pasivos ambientales, entendidos como “impactos ambientales sobre los ecosistemas, ocasionados por la disposición de materiales y residuos, que no fueron corregidos oportunamente y siguen causando efectos negativos al ambiente.” (Defensoría del Pueblo, 2015, pág. 149)

Esto significa que la mala manipulación de residuos producto de la actividad minera, ya sea por negligencia o desconocimiento de los trabajadores, ha provocado un deterioro ecológico grave e irreversible, en algunos casos, puesto que las actividades de exploración y explotación minera de por sí requieren la manipulación y la transformación del entorno ambiental, con

acciones como la tala masiva de árboles nativos, migración de especies de fauna endémica, degradación de los componentes minerales del suelo, la proliferación de sustancias tóxicas a la atmósfera, y un extenso listado de componentes nocivos, que al tratarlos como un todo, son devastadores para la región donde se desarrolla esta actividad, máxime, cuando no existen políticas públicas ni proyectos de rehabilitación y reforestación, o son deficientes las que concurren alrededor de esta problemática, y son áreas que posterior a su explotación terminan abandonadas y saqueadas, sin posibilidades de un desarrollo, por ejemplo, agrícola.

“Uno de los daños más visibles y que actualmente es uno de los graves problemas tanto para el medio ambiente como para la sociedad, es la contaminación hídrica producto de la actividad minera, y en un alto grado la que compete al mineral del oro, pues por su naturaleza es indispensable la utilización de químicos legalmente prohibidos como el Mercurio, un metal utilizado en minería para separar y extraer el oro de las rocas o piedras donde se encuentra, y el Cianuro, un compuesto orgánico tóxico y potencialmente letal, utilizado en grandes explotaciones, y que a su vez se mezclan con líquidos como el agua, y finalmente al terminar el proceso, estas sustancias adicionadas son desechadas a zonas acuáticas, o son evaporadas por las reacciones de combustión, pero de cualquier manera, son productos que terminan contaminando principalmente fuentes hídricas.

(Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2008, pág. 4).

Como se ilustró anteriormente, el municipio de Quinchía es cercano a uno de los ríos más importantes del territorio nacional, esto es, el rio Cauca, generador de diferentes actividades productivas ganadera, agrícola y minera.

Esta fuente hídrica surca el departamento de Risaralda, cerca al municipio de Quinchía y su corregimiento de Irra, áreas de predominante explotación de minas de oro, y por esta ubicación es susceptible de ser depósito de desechos producidos por la exploración y explotación del mineral de oro, lo cual sucede a lo largo y ancho del territorio.

De acuerdo a lo explicado en un artículo presentado por el Ingeniero Farith Díaz de la Universidad de Texas – Estados Unidos, como consecuencia directa del vertimiento de residuos tóxicos, como residuos de mercurio, que son consumidos rápidamente por los organismos acuáticos, entre los cuáles se encuentran gran variedad de peces, una de las principales fuentes de alimentación de la población circundante y de la economía de algunos de ellos, que su sustento se deriva de la comercialización del producto de la pesca diaria, a nivel local y regional.

Además de lo anterior, el agua que recorre por las riberas de esta zona, es utilizada para el riego de cultivos, la ganadería y el consumo humano y doméstico, lo cual se degenera en un gradual deterioro de la salud humana. (Díaz-Arriaga, F., 2014, pág. 947)

Sin embargo, existen prácticas sostenibles que permiten minimizar el uso de estas sustancias químicas, con el desarrollo de técnicas de reutilización del agua y de separación del mineral del oro con otros métodos y tecnologías que permitan separarlo de los demás componentes a los cuales viene ligado en su extracción.

Para la puesta en marcha de estrategias y proyectos que permitan el desarrollo de la minería de oro y a su vez se eliminen o por lo menos se disminuya la afectación al medio ambiente, es necesario que no solo los mineros, sino la población en general, y los organismos estatales, regionales, y locales, se unan y aporten su conocimiento y experiencia para lograr un bien común, para las generaciones presentes y futuras.

Así las cosas, todas las iniciativas gubernamentales que permitan el mejoramiento de estos factores sociales con la colaboración de los actores que desarrollan la actividad minera, serán indispensables para la consecución de unos niveles aceptables de calidad de vida, incluyendo programas que incentiven el enaltecimiento de la educación, el acceso al sistema de salud y seguridad social, el mejoramiento de vivienda y los servicios públicos domiciliarios.

En síntesis, las afectaciones sociales que se derivan de la práctica de exploración y explotación, se pueden observar en los altos índices de pobreza, deficiencias en la atención de salud, escaso o nulo cubrimiento en seguridad y salud en el trabajo – lo cual conlleva a que los mineros se enfrenten a diversos riesgos laborales –, bajos niveles de educación, viviendas en condiciones precarias, y una grave contaminación ambiental.

9. 2. Afectaciones Económicas generadas por la exploración y explotación minera en Quinchía, Risaralda.

La economía en Colombia ha estado fundada en sectores como el agrícola y minero, destacándose por la industria y comercialización de flores, café, y minerales como las esmeraldas, el cobre, el carbón, y el oro, entre otros.

“Colombia es el país con la historia más larga de producción y explotación de oro en América del Sur. Se remonta a tiempos prehispánicos, cuando este metal se convirtió en el foco de interés para los conquistadores españoles del siglo XVI. Los reportes oficiales de producción de oro datan de 1931, mostrando desde los años 80 aumentos significativos en el nivel de producción, pasando de 25,7 Ton en 1985 a 57,15 Ton en 2014, con un pico en 2012 de 66,178 Ton.

... A pesar de que la producción de oro proviene de depósitos encontrados desde el siglo XX, en las dos últimas décadas empresas mineras transnacionales han desarrollado agresivos programas de exploración, encontrado depósitos de gran importancia, que abren una nueva frontera para la exploración de este metal en Colombia.” (Agencia Nacional de Minería, 2015, Pág. 1)

Se observa como desde tiempos remotos, la minería ha sido una actividad desarrollada y enfocada a la economía del país, y especialmente con minerales como el oro, se ha dinamizado el intercambio de bienes, productos y servicios entre los pobladores.

Este movimiento de recursos, ha permitido el crecimiento del patrimonio estatal y privado, y tiende a ser un sector que representa para sus actores, una importante fuente de empleo, formal e informal, y con ello el origen de sus ingresos.

En el sector minero de la economía, se han visto altibajos de productividad, lo cual se ha visto reflejado en las ganancias obtenidas de su comercialización, sin embargo, el gobierno ha implementado acciones que permitan estabilizar o mejorar estos niveles.

De las estadísticas presentadas por la Agencia Nacional de Minería, se tiene que:

“En los últimos años la producción aurífera colombiana mantuvo una tendencia creciente. Sin embargo, en 2017 registró un descenso de 34%, con respecto a la producción alcanzada en el año inmediatamente anterior, con 41,06 toneladas de oro.

Lo anterior se explica por la implementación, por parte del Gobierno Nacional, de medidas de control orientadas hacia la formalización y a las buenas prácticas que implementa la minería bien hecha. Algunas de estas medidas son:

- Registro Único de Comercialización de Minerales - RUCOM
- Resolución de capacidad económica para comercializadores
- Imposición de topes para la minería de subsistencia

Cabe resaltar que el gremio, las empresas y la institucionalidad minera en Colombia están trabajando de manera articulada para avanzar con respecto al control de la ilegalidad y para que los reportes de producción se realicen de manera transparente y eficiente.”

(Agencia Nacional de Minería, 2018, pág.1)

Para el periodo 2017 – 2018, el total del presupuesto destinado por regalías para el municipio de Quinchía es de \$283.827'233.638, esto es, la estimación de los ingresos que se esperan recaudar durante una bianualidad como contraprestación económica a la explotación de los recursos naturales no renovables y la proyección de otras fuentes de financiamiento del SGR – Sistema General de Regalías. (Departamento Nacional de Planeación, 2017, pág. 1)

Este crecimiento económico, no sólo se ve reflejado a nivel local, sino en los recursos públicos que percibe cada departamento y municipio producto de las regalías, que finalmente se invertirán en obras y beneficios para la población.

“Las regalías son el pago que hacen las compañías petroleras y mineras al Estado Colombiano, por explotar yacimientos de un recurso natural no renovable. Se destinan a solucionar las necesidades básicas insatisfechas de los departamentos y municipios como la educación básica, salud, agua potable y alcantarillado entre otros y a financiar grandes

proyectos que traigan progreso a la región.” (Contraloría General de la Nación, 2016, pág. 1)

A pesar de tener un presupuesto disponible resultado de las regalías, mismas que resultan en un importante grado de la industria minera de la región, la inversión social no es un factor relevante, aparentemente, pues la percepción de los actores mineros del municipio de Quinchía, especialmente de los mineros artesanales, es de abandono del Estado, ya que al desarrollar su actividad bajo la ilegalidad e informalidad, les imposibilita el acceso a beneficios, planes y programas para el desarrollo económico y social, y el mejoramiento de la calidad de vida.

Se afirma que “la riqueza en recursos naturales puede constituir tanto un insumo de pérdida como de ganancia con respecto al crecimiento. Afirma además que es la calidad de las instituciones la que determina si los recursos naturales serán usados como insumos para la creación de una riqueza socialmente construida y base del bienestar, o si serán acaparados en su explotación y uso por actores e instituciones de naturaleza rentista, que no contribuyen al mejoramiento de las condiciones de vida de la población.” (Botero, M., 2016, pág. 50)

Por otra parte, “La contribución de la minería a la economía colombiana en los últimos años, ha registrado incrementos progresivos evidenciados en indicadores como el PIB minero, las exportaciones de minerales y la inversión extranjera directa en minería, entre otros indicadores. Esta dinámica ha obedecido principalmente al interés inversionista en las actividades del ciclo minero (exploración y explotación), tanto a partir de la ampliación de proyectos mineros existentes, principalmente en laminería de carbón en la zona norte de Colombia (departamentos de La Guajira y Cesar), como en el inicio de

nuevos proyectos exploratorios principalmente para metales preciosos y metales básicos.”
(Jiménez, 2012, pág. 21)

Los indicadores económicos de la minería en Colombia, son el resultado del desarrollo del sector, el cual incluye inversiones del gobierno nacional, local y extranjero, además de la inyección de capital proveniente de las empresas multinacionales que realizan prácticas de exploración y explotación, para el mejoramiento de la comunidad colindante con sus proyectos.

“Si la minería representa impactos positivos macro-económicos y además genera impactos positivos en la economía de las comunidades aledañas, resulta indispensable mostrar evidencia sólida sobre sus virtudes y explorar las causas detrás del descontento social que viene paralizando las grandes inversiones mineras. Los sucesivos gobiernos no han logrado canalizar las preocupaciones y reclamos de las comunidades hacia soluciones concertadas, pacíficas y sostenibles. Tampoco han sido capaces de generar un marco de referencia legítimo para el diálogo, la construcción de coaliciones y consenso a favor de una convivencia eficiente de la minería con las comunidades. Sin ese marco de referencia y con comunidades que no confían en las autoridades, no tienen acceso a información confiable, ni vías institucionales efectivas para el diálogo, la violencia se ha convertido en el método de negociación y se ha incrementado la demanda por un control de la violencia por parte del Estado a través de la imposición de la “mano dura” como única respuesta “efectiva”.” (Villegas. Foco Económico. 2017. Pág.1)

En el segundo trimestre del año 2018, la tasa de crecimiento anual en la actividad de explotación de minas y canteras, presentó un reporte negativo de – 2,7% respecto del PIB (Producto Interno Bruto) general que fue del 2,8%. (Departamento Administrativo

Nacional de Estadística, 2018, pág. 4), teniendo en cuenta que el Producto Interno Bruto, es el total de bienes y servicios producidos en un país durante un período de tiempo determinado. Incluye la producción generada por nacionales residentes en el país y por extranjeros residentes en el país, y excluye la producción de nacionales residentes en el exterior; cuanto mayor sea la cifra del PIB, más grande y productiva será una economía. (Banco de la República, 2018, pág. 1)

Lo anterior significa que la producción minera presentó un decrecimiento en la economía del país. Según el portal de Mineros, “El negocio del oro en el 2017 presentó un comportamiento muy particular, tanto en producción como en exportación, que llamó la atención de los expertos en la operación aurífera del país.”

Luego, continúa exponiendo en este portal que:

“Para la Asociación Colombiana de Minería (ACM), el comportamiento paradójico entre la producción de oro y el volumen reportado que se exportó en el 2017 tiene tres variables que se deben analizar:

- a) Un rezago administrativo de exportaciones, donde pueden quedar volúmenes que no se pudieron despachar en el 2016, y que administrativamente se computaron para el 2017
- b) Inventarios, a pesar de haberse producido volúmenes de oro en el 2016, estos se guardan para comercializarse en los mercados internacionales en el 2017.
- c) Producción ilegal: No hay una certeza de cómo se está extrayendo el producto final.”

(Mineros, 2018, pág. 1)

Lo anterior significa que, la reducción en las exportaciones de oro ha ocasionado un represamiento del material, y como en cada vigencia o anualidad se realizan proyecciones para la distribución de recursos económicos y administrativos, éstos se ven afectados y obligados a entrar parte de las estadísticas del año inmediatamente posterior.

También la acumulación de inventarios es consecuencia de la baja demanda, tanto interna como externa, dando como resultado un desequilibrio financiero, pues la inversión inicial para la cadena de producción ya se realizó, y las ganancias obtenidas de la comercialización del producto final.

Otro factor que repercute en las estadísticas del sector minero, relacionadas con la producción de oro, es la minería ilegal, la cual es ejercida en un alto porcentaje en todo el país, y sus resultados no se reflejan en las cifras oficiales. Y no sólo es preocupante para determinar numéricamente cuanto deja de percibir el Estado por estas prácticas ilegales, sino que las mismas comunidades se ven afectadas cuando no se realizan aportes ni contribuciones reglamentadas como impuestos y regalías, que finalmente son fuente de desarrollo para las regiones.

Por otra parte, a pesar de la reglamentación, para desarrollar legalmente la minería en Colombia, existen limitantes de carácter técnico e industrial, a saber:

“En el proceso de producción. No se dispone de las técnicas adecuadas para un proceso productivo que permita, de manera simultánea, una recuperación óptima del metal precioso y una reducción de los daños y riesgos sobre la salud de los trabajadores y sobre el medio ambiente. Se registra escasa infraestructura minera especializada y vías de acceso a las regiones mineras en mal estado.

En el proceso de comercialización. Intervienen diferentes intermediarios que prefinancian la producción condicionando a los mineros a vender el oro a precios inferiores al que recibiría si se realiza a través de otros mecanismos de mercado y bajo un enfoque de cadena de valor. En general, no se genera valor agregado.” (Pantoja Timarán y Pantoja Barrios, 2016, pág. 149)

De lo anterior se puede inferir que a pesar de que el sector minero en general, en todo el territorio nacional, representa un factor preponderante para la economía interna, en un mercado internacional voluble, son insuficientes los proyectos de inversión que se han realizado hasta el momento, ya que la diversificación de la minería ilegal e informal, imposibilita la actuación certera de los entes gubernamentales, en beneficio de la actividad minera y de los directamente involucrados en su ejercicio.

La ilegalidad en la minería es el resultado de la implementación de normas ajenas a la realidad social, y proclives a la industrialización, en un territorio que se encuentra limitado en aspectos como la geografía, la diversidad cultural y la tecnificación, debido a la escasa inversión económica en zonas de mayor desarrollo minero, que coinciden con ser las que presentan mayores índices de pobreza y desigualdad entre la población.

La abundancia de recursos naturales en el país, es la garantía para el desarrollo de la producción y comercialización de materia prima y de productos finales, contribuyendo a un crecimiento económico.

Sin embargo, a medida que se da el aumento de la economía, también se incrementan las prácticas ilegales, desarrolladas por comunidades históricamente relegadas, como son indígenas y afrodescendientes, y como fuente de financiamiento de grupos armados al margen de la ley.

Es indispensable una modificación legislativa a la cual tengan acceso los pequeños mineros, dedicados a las prácticas informales e ilegales, para que el Estado pueda percibir las utilidades de la actividad minera que ejerce este amplio sector, como alternativa para el desarrollo sostenible de cada región.

No es ajena la práctica de la minería ilegal asociada a estos grupos igualmente ilegales, y se encuentra en todo el territorio donde hacen presencia, lo cual pone es un riesgo latente para la vida e integridad de los pobladores y trabajadores, contando además con el acceso a recursos económicos para la adquisición de la maquinaria y mano de obra que se requiere para hacer un barrido y una extracción de un área más amplia para obtener mayores cantidades de material, sin darle mayor importancia a las consecuencias que pueda tener en el medio ambiente y en el entorno social, al arrasar con grandes extensiones de bosques y demás flora y fauna de la región, favorecidos por el mínimo o nulo control de las autoridades.

Y es que la proliferación de estos grupos al margen de la ley, hace que la vigilancia y control sea de difícil cumplimiento, y aunado a esto, están los mineros que se benefician con este tipo de extracción, pues en su ejecución van dejando a su paso residuos de oro que es aprovechado y recolectado por los pequeños trabajadores.

Al respecto la Defensoría del Pueblo sobre la minería sin control, expresa que:

“En la minería ilegal, que está por fuera del marco regulatorio minero y ambiental, no hay actuaciones administrativas que permitan corregir la amenaza o vulneración de los derechos, situación que se ha complejizado en el país en las últimas décadas por la injerencia de los grupos armados al margen de la ley, que han convertido la minería en un asunto urgente y prioritario para resolver jurídica y socialmente por parte del Estado

colombiano, problemática que involucra a la ciudadanía en general, a las comunidades étnicas y mineras, a empresas nacionales e internacionales interesadas en utilizar el territorio que comprende el título, a las autoridades locales que no tienen la capacidad de controlar la explotación de minerales y a las autoridades nacionales que tienen que reevaluar la política minera.” (Defensoría del Pueblo, 2015, pág. 229)

Esta realidad de violencia producto de los grupos al margen de la ley cuyo origen es la minería ilegal, implica una serie de dificultades para su control debido al insuficiente apoyo administrativo y de la fuerza pública para contrarrestar la incidencia de su actuar dentro de la actividad minera, ya sea desarrollada por los mismos grupos o aprovechándose de los pequeños mineros, con el cobro de extorsiones para permitir su labor o para acceder a las áreas donde se encuentran los yacimientos.

Es por esto que, mientras no exista una solución definitiva al problema de los grupos al margen de la ley, éstos continuaran afectando la práctica de la minería, grande o pequeña, y de cualquier elemento, no solamente el oro.

10. Capítulo II

Normatividad y jurisprudencia respecto a los temas de exploración y explotación minera aplicable al municipio de Quinchía, Risaralda

El Congreso como máximo organismo legislador ha desarrollado diferentes normas, dentro de las cuáles se encuentra la Ley 685 de 2001 – Código de Minas. Todas ellas han sido producto de las necesidades sociales relacionadas en el capítulo anterior, y además se han convertido en objeto de estudio y análisis para el desarrollo jurisprudencial.

En el ordenamiento jurídico colombiano, se pueden encontrar diversas normas, generales y específicas, que se pueden aplicar a la actividad minera, como recurso natural no renovable, con la finalidad de procurar un aprovechamiento óptimo, eficiente y eficaz a la exploración y explotación.

Igualmente se ha desarrollado una jurisprudencia constitucional, que ha sentado instrucciones y herramientas que permiten un desarrollo integral de la minería. En este aparte, se analizan diferentes posturas dadas por la Corte Constitucional sobre la normatividad referente a la minería, donde se esbozan conceptos aplicables más allá de la propia legislación.

La legislación que se describe a continuación, de alguna manera permea la actividad minera del país, a lo cual, el municipio de Quinchía no es la excepción.

Esta serie de normas ha tenido un enfoque de aplicación y objetivos diferentes, buscando cada uno suplir un aspecto de regulación alrededor de la exploración y explotación de recursos mineros, y que han contribuido a la formalización y legalización, con herramientas para el desarrollo y bienestar de esta labor.

10.1. Normatividad sobre exploración y explotación minera

A continuación, se hará un bosquejo de la normatividad que incide directamente en las prácticas mineras a nivel nacional, y se describirá en términos generales su objeto de aplicación, y que por su relevancia son importantes relacionarlos dentro de la investigación.

a) Decreto – Ley 2655 de 1988

“Los objetivos fundamentales que este decreto planteaba eran fomentar la exploración del territorio nacional y de los espacios marítimos jurisdiccionales, para establecer la existencia de minerales; facilitar su racional explotación; atender las necesidades de la demanda; crear oportunidades de empleo en las actividades mineras; estimular la inversión en esta industria y promover el desarrollo de las regiones donde se adelante. Asimismo, definió en términos de volumen tres tamaños de la minería en el país: pequeña, mediana y gran minería, de acuerdo con el CONPES del año 1997, siendo el CONPES – Consejo Nacional de Política Económica y Social, “la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión” (Departamento Nacional de Planeación, 2016, pág. 1)

Por otro lado, dicho decreto en su Artículo 7 declaró de utilidad pública o de interés social la industria minera en sus ramas de prospección, exploración, explotación, beneficio, transporte, fundición, aprovechamiento, procesamiento, transformación y comercialización. Este decreto fue derogado por la Ley 685 de 2001.” (Ministerio de Minas, 2016, pág.34)

Este decreto – ley, tenía una finalidad específica de identificar y mapear los suelos de todo el territorio en busca de yacimientos de minerales como el oro, para su posible exploración y explotación, lo cual es importante para la reconocer los riesgos y beneficios de desarrollar proyectos y cadenas productivas en las regiones implicadas, siendo la minería un sector de utilidad pública, es decir, una actividad de interés para las comunidades.

b) Ley 99 de 1993

“Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.” (Ley 99, 1993)

Estas entidades han sido de gran importancia para de la actividad minera, pues ellas son las encargadas de definir e implementar políticas ambientales integrales, a favor de la protección y conservación de los recursos naturales renovables y no renovables, con el fin de lograr entre ellos un equilibrio, garantizar un desarrollo sostenible y la protección de los derechos del hombre a un ambiente sano, y los derechos inherentes al medio ambiente.

c) Ley 141 de 1994

“Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones.” (Ley 141, 1994)

El programa de legalización minera de esta ley “permitía que con la solicitud de licencia se legalizaran las minas sin título minero, se les prestara a los mineros asistencia técnica gratuita y se elaboraran estudios, informes y planos para facilitar la formalización, que en su momento consistía en la titulación de mineros ilegales.” (Ministerio de Minas, 2016, pág. 40)

Es una ley permisiva e inclusiva, pues permite que los pequeños mineros logren su formalización y legalización, facilitándole los trámites y brindándoles una capacitación integral para que pueda aplicar los conocimientos para desarrollar prácticas más eficientes y competitivas.

Por otra parte, con la regulación del sistema de regalías se buscó implementar medidas para el control y vigilancia de los recursos recaudados por este concepto, ya que ellos son destinados a la inversión social y al desarrollo de los municipios para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, y es indispensable una verificación del correcto uso de estos activos.

d) CONPES 2898 de 1997 “Estrategias para el fortalecimiento del sector minero en Colombia”

“El CONPES definió las perspectivas de la industria minera colombiana, así como la aprobación de un plan de acción que incluía estrategias para lograr el desarrollo sostenible de la industria minera del país, de acuerdo con las políticas del Plan Nacional de Desarrollo Minero de 1997. El mismo establece elementos diferenciadores y un tratamiento diferencial para la pequeña, mediana y gran minería, basados en tres aspectos fundamentales: “el desarrollo limitado de proyectos de gran minería, la proliferación de la pequeña minería caracterizada por explotaciones

antitécnicas y de carácter informal, y la problemática ambiental asociada en especial con la minería informal”.” (Ministerio de Minas, 2016, pág.34)

La definición de un plan estratégico para la industria minera es importante para proyectar de manera integral y coordinada, con el apoyo de las entidades estatales y locales, el desarrollo de la actividad minera y el óptimo aprovechamiento de los recursos naturales. Estos planes se convierten en instrumentos enfocados a los posibles cambios que experimente el sector minero a corto, mediano y largo plazo, previendo las vicisitudes futuras y condicionando las inversiones económicas y sociales, al desarrollo de las regiones y a las necesidades de las comunidades.

e) Ley 685 de 2001: Código de Minas

“Este código plantea como objetivos de interés público fomentar la exploración técnica y la explotación de los recursos mineros de propiedad estatal y privada; estimular estas actividades para satisfacer los requerimientos de la demanda interna y externa y para 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, bajo un concepto integral de desarrollo sostenible y del fortalecimiento económico y social del país.

El Código de Minas anterior, Decreto 2655 de 1988, tenía una clasificación de la minería de acuerdo con las áreas y actividades de producción, que permitía orientar al Estado con figuras de titulación minera según la actividad minera que se desarrollara. Sin embargo, las diferentes figuras jurídicas de titulación minera no permitían unificar los requisitos y las obligaciones de dichas actividades.

Con la expedición del Código de Minas actualmente vigente, Ley 685 de 2001, se unificó la figura jurídica como Contrato de Concesión Minera para la Exploración y Explotación Minera; no obstante, se dejaron a salvo las demás titulaciones particulares y concretas ya consolidadas con los regímenes anteriores.

El Artículo 361 del actual Código de Minas derogó todas las disposiciones contrarias, en especial las del Decreto 2655 de 1988 (Código de Minas) y los decretos 2656 y 2657 de 1988.” (Ministerio de Minas, 2016, pág. 34, 35)

Este actual Código de Minas reviste de importancia porque, primero, recopiló la normatividad que regulaba diferentes aspectos sobre la minería; y segundo, introdujo modificaciones significativas para el sector minero como la simplificación de trámites, la unificación de requisitos formales para los contratos de concesión, le proporciona una prelación al medio ambiente sobre los proyectos de exploración y extracción de minerales, incluye prebendas para facilitar la inversión privada y extranjera, e implementó medidas para la conformación de grupos de pequeños mineros para ser titulares de beneficios para mejorar las condiciones de vida y trabajo.

f) Decreto 2820 de 2010

“Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales. Este decreto establece el concepto de licencia ambiental y el procedimiento para su obtención; establece las autoridades competentes para su gestión, control y seguimiento; las reglas generales para los estudios ambientales”. (Decreto 2820, 2010)

Este decreto es relevante porque describe los requisitos y formalidades necesarias para la obtención de una licencia ambiental, permitiendo agilizar y simplificar los trámites.

También establece las llamadas “áreas de influencia”, que son aquellas porciones del territorio o zonas de influencia de un determinado proyecto minero, y con esto poder desarrollar e implementar acciones para mitigar el impacto social y ambiental

g) Decreto 3573 de 2011

“Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y se dictan otras disposiciones”. La ANLA “es la encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del País”.

(Decreto 3573, 2011, art. 2)

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– es la entidad directamente encargada del estudio, aprobación, expedición, control y seguimiento de licencias ambientales; es la responsable de que las empresas mineras legales o en proceso de legalización y formalización, cumplan con las estipulaciones reglamentarias sobre el cuidado y aprovechamiento efectivo de los recursos naturales, y contribuyan a un desarrollo sostenible, lo cual reviste de importancia para el cumplimiento de mandatos que hacen parte del bloque de constitucionalidad sobre protección del medio ambiente.

h) Decreto 4134 de 2011

Se crea la Agencia Nacional de Minería – ANM. Su principal función es:

“Administrar integralmente los recursos minerales de propiedad del Estado; promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos mineros, de conformidad con las normas pertinentes y en coordinación con las autoridades ambientales en los temas que lo requieran; asimismo, hacer seguimiento a los títulos de propiedad privada del subsuelo cuando el Ministerio de Minas y Energía delegue esta función, de conformidad con la ley.” (Ministerio de Minas, 2016, pág. 38)

Como entidad protectora del medio ambiente, la ANM, es importante porque administra los recursos naturales no renovables, en este caso, los minerales, y permite que la exploración y explotación del subsuelo, además de hacer un adecuado y correcto control y seguimiento a la ejecución de contratos y proyectos mineros, con el cumplimiento de la normatividad contractual y ambiental.

i) Política Nacional de Seguridad Minera Resolución N° 18-1467 de 2011

“La política busca establecer los pilares para el mejoramiento de la seguridad minera en el país y definir lineamientos técnicos y operativos para prevenir al máximo accidentes y que estos puedan provocar la muerte de trabajadores mineros.

La política se fundamenta en los siguientes pilares:

- Enfoque preventivo
- Mayor exigencia técnica
- Participación activa y compromiso de todas las partes interesadas
- Consolidación de un sistema público de información en materia de seguridad Minera

De igual forma, la política tiene como objetivos principales:

- Disminuir la incidencia de accidentes y fatalidades en las operaciones mineras amparadas con un título minero año tras año, hasta lograr que en 2019 el porcentaje sea equivalente al 10 % de los índices actuales
- Divulgar la normatividad y los aspectos relacionados con la seguridad minera a los empresarios y trabajadores mineros
- Consolidar y gestionar un sistema de información pública en materia de seguridad y salvamento minero, que debe ser generado a partir del ya disponible, tomando como referentes las mejores prácticas existentes internacionalmente.” (Ministerio de Minas, 2016, pág. 36)

La Política Nacional de Seguridad Minera, es indispensable para el conocimiento de requisitos y condiciones necesarias para el desarrollo de proyectos y actividades mineras bajo criterios de seguridad laboral, con base en las directrices del sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo.

j) Ley 1382 de 2010 y Decreto 933 de 2013

“La Ley 1382 de 2010, define 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 a través de documentación comercial y técnica que los trabajos mineros se han venido adelantando en forma continua durante 5 años y que tienen una existencia mínima de 10 años anteriores a la vigencia de esta ley.

Esta ley fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-366 de 2011, Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva. Fue en su momento considerada como un nuevo Código de Minas, sin embargo, su inconstitucionalidad fue reconocida puesto que para su desarrollo e implementación fue obviado el requisito indispensable de la consulta previa que debe hacerse, por tratarse de una ley que afecta o involucra directamente a comunidades indígenas y afrodescendientes, y por mandato de la constitución y de tratados internacionales ratificados por Colombia, es una protección y garantía de estas comunidades.

Por otro lado, el Decreto 933 de 2013 precisa nuevamente el concepto minería tradicional. La nueva definición de minería tradicional hace referencia a aquella que se ha ejercido desde antes de la vigencia de la Ley 685 de 2001, en un área específica en forma continua o discontinua, por personas naturales o grupos de personas naturales o asociaciones sin título minero inscrito en el Registro Minero Nacional, en yacimientos minerales de propiedad del Estado y que, por las características socioeconómicas de estas y la ubicación del yacimiento, constituyen para dichas comunidades la principal fuente de manutención y generación de ingresos, además de considerarse una fuente de abastecimiento regional de los minerales extraídos.

De igual forma, este decreto determina los requisitos de trámite para la formalización de mineros tradicionales, entre otros aspectos como la acreditación de trabajos mineros, la presentación de documentos y los requerimientos para subsanar requisitos.” (Ministerio de Minas, 2016, pág. 41)

Este decreto permite que la autoridad minera resuelva las solicitudes de formalización de minería tradicional, indispensable para el ejercicio legal de la actividad minera por parte de comunidades o grupos que no cuentan con títulos mineros, y les brinda la posibilidad de acceder a beneficios del gobierno nacional y local para la capacitación, tecnificación y desarrollo social de sus integrantes.

k) CONPES 3762 de 2013 “Lineamientos de Política para el Desarrollo de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos” (PINES)

“Este documento define los lineamientos de política para la identificación y priorización de proyectos en infraestructura, hidrocarburos, minería y energía considerados de interés nacional y estratégicos (PINES), y a su vez especifica aspectos relevantes relacionados con los trámites y procedimientos requeridos para formular y ejecutar dichos proyectos, que hay que resolver.” (Ministerio de Minas, 2016, pág. 36)

Esta política para el sector minero es significativa porque permite ejecutar proyectos de importancia social y económica, en regiones donde sea necesaria la intervención del Estado para garantizar que los recursos invertidos, sean para el crecimiento y desarrollo de la comunidad.

l) Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia – Resolución N° 90719 de 2014.

“La política se enfoca en generar herramientas de apoyo a los mineros informales de pequeña y mediana escala preferentemente, de tal forma que, con la ayuda del Estado, la implementación de la política permitirá formalizar su actividad y en aspectos técnicos, ambientales, económicos, sociales y laborales.

La política cuenta con 8 líneas estratégicas para su implementación: coordinación interinstitucional, formación para el trabajo minero, inclusión diferencial y desarrollo social, información para la formalización, fortalecimiento técnico, asociativo y empresarial, recursos e incentivos, minería bajo el amparo de un título y normatividad y lineamientos, todas asociadas a resolver los problemas de informalidad minera en el territorio nacional.” (Ministerio de Minas, 2016, pág. 36)

Este tipo de políticas públicas favorecen el sector minero pues permite establecer condiciones competitivas que garanticen el ejercicio de proyectos de exploración y explotación de minerales, con la garantía de recibir en contraprestación recursos económicos en forma de impuestos y regalías que permitan mejorar la situación de vida de los mineros e incentivar entre ellos la legalización y formalización.

m) Plan Nacional de Ordenamiento Minero – Resolución 0256 de 2014

“El propósito de este plan es lograr un aprovechamiento ordenado y responsable de los recursos mineros, promoviendo así la conversión del capital minero en otras formas de capital que se traduzcan en mayor bienestar y desarrollo para las regiones productoras y para el país.” (Ministerio de Minas, 2016, pág. 36)

Siendo el sector minero uno de los más grandes del país en cuanto a desarrollo económico y de infraestructura, es propenso a desastres y accidentes laborales, por lo que la implementación de normas relacionadas con la prevención de incidentes que comprometan las condiciones de vida de los mineros, controlando y minimizando los riesgos que puedan tener en el ejercicio de su actividad.

n) Plan Nacional para el Desarrollo Minero, visión para el año 2025 – UPME

“La UPME – Unidad de Planeación Minero-Energética, es una Unidad Administrativa Especial del orden Nacional, de carácter técnico, adscrita al Ministerio de Minas y Energía, regida por la Ley 143 de 1994 y por el Decreto número 1258 de junio 17 de 2013. Tiene por objeto planear en forma integral, indicativa, permanente y coordinada con los agentes del sector minero energético, el desarrollo y aprovechamiento de los recursos mineros y energéticos; producir y divulgar la información requerida para la formulación de política y toma de decisiones; y apoyar Ministerio de Minas y Energía en el logro de sus objetivos y metas.

El plan ubica el horizonte de la planificación del sector en el territorio de la competitividad de nuestros productos mineros y de sus servicios asociados en los mercados nacionales y extranjeros. Con ello en mente, se presentan propuestas de valor para los segmentos de clientes institucionales seleccionados como estratégicos y se desarrollan las actividades requeridas a partir de tres líneas básicas: 1) facilitar la actividad minera, 2) promover el desarrollo sostenible de la minería y 3) fiscalizar el aprovechamiento minero.” (Ministerio de Minas y Energía, 2017, pág. 2)

Este Plan es importante porque permite visualizar y trazar estrategias que permitan un efectivo y eficaz desarrollo del sector minero, planeando de forma integral el aprovechamiento de los recursos minerales con la ayuda de entidades públicas y privadas, todo con el fin de lograr mejores condiciones económicas, sociales y ambientales de las comunidades colindantes con los proyectos mineros.

o) Plan de Desarrollo Municipal “Quinchía primero” 2016 – 2019.

“Desarrollo Económico. Este eje cuenta con un único programa centrado en el que el indicador de resultado es el empleo reflejado en sus subprogramas de fortalecimiento del sector agropecuario y minero, el área de infraestructura que es generadora de empleo pero que rara vez se contabiliza y el último subprograma Quinchía Bello, Armónico y Limpio dando un impulso al Turismo dado al potencial de su belleza natural y sus habitantes con la inclusión en el Paisaje Cultural Cafetero”. (Concejo Municipal. Municipio de Quinchía, Risaralda, 2016, Pág. 3, 4).

Después de dar un recorrido por la normatividad nacional, se establece el Plan de Desarrollo Municipal, del municipio de Quinchía, Risaralda, el cual es primordial para determinar los procesos, planes y su implementación, para un periodo determinado, que permitirán que una población tenga un desarrollo integral, enfocado en mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, por medio de instrumentos legales y técnicos, y el uso de recursos provenientes de todos los sectores de la economía, entre ellos, la minería.

Es así como en materia minera, existen diversas fuentes legales que permiten el desarrollo de esta actividad, y específicamente la exploración y explotación de recursos naturales no renovables, han permitido que este sector sea indispensable como apoyo para el desarrollo de la industria y el trabajo en las regiones, siendo un foco económico y productivo que cada uno de los mandatarios ha debido regular para el aprovechamiento de los dividendos.

Desde el Decreto 2655 de 1988, Artículo 7, se declaró la minería como un sector de utilidad pública e interés social, y fue reiterado en el Código de Minas vigente, Ley 685 de 2001, en su Artículo 13.

“Artículo 13. Utilidad pública. En desarrollo del artículo 58 de la Constitución Política, declárase de utilidad pública e interés social la industria minera en todas sus ramas y fases. Por tanto, podrán decretarse a su favor, a solicitud de parte interesada y por los procedimientos establecidos en este Código, las expropiaciones de la propiedad de los bienes inmuebles y demás derechos constituidos sobre los mismos, que sean necesarios para su ejercicio y eficiente desarrollo.

La expropiación consagrada en este artículo, en ningún caso procederá sobre los bienes adquiridos, construidos o destinados por los beneficiarios de un título minero, para su exploración o explotación o para el ejercicio de sus correspondientes servidumbres.”.
(Ley 685, 2001, art. 13)

Esto quiere decir que, esta actividad es indispensable para el desarrollo económico y social, y bajo la tutela estatal, se debe garantizar la protección de los principios constitucionales del hombre y del medio ambiente.

Con la introducción de políticas de inversión que favorecen la exploración y explotación minera, la industria se ha fortalecido, y se han hecho visibles las solicitudes y aprobaciones de titulaciones, reservas, exportaciones, y áreas controladas. (Ministerio de Minas y Energía. 2013. Pág. 3).

Pero con esta legalización se hace evidente la expansión de la minería informal e ilegal, puesto que la creación de normas y requisitos para la formalización, se ha hecho selectiva la tecnificación y el reconocimiento lícito de empresas mineras, aumentando con ello la minería artesanal, la pequeña minería lejana a los beneficios estatales y a programas y estrategias

tendientes a la tecnificación, al mejoramiento de la calidad de vida y el fortalecimiento de la economía.

El ordenamiento jurídico vigente relacionado con la minería, propone una serie de requisitos de obligatorio cumplimiento para ejercer actividades de exploración y explotación de minerales, como el contrato de concesión minera y las licencias ambientales (Artículo 14. Código de Minas).

Estos dos conceptos se definen como:

“El contrato de concesión minera es el que se celebra entre el Estado y un particular para efectuar, por cuenta y riesgo de este, los estudios, trabajos y obras de exploración de minerales de propiedad estatal que puedan encontrarse dentro de una zona determinada y para explotarlos en los términos y condiciones establecidos (...)” (Ley 685, 2001, art. 45)

“La licencia ambiental es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables, o al medio ambiente, o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje; la cual sujeta al beneficiario de esta, al cumplimiento de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada. (...)” (Decreto 2041, 2014, art. 3).

Estas figuras representan el ideal de formalización y legalidad, y su normatividad ha sido modificada desde sus inicios, tratando de flexibilizar las exigencias, pero aun así, requieren de

conocimientos y técnicas escasas o nulas, para la población que ejerce esta actividad de manera artesanal, informal e ilegal, pues estos pequeños mineros, como se indicó en el capítulo anterior, poseen un nivel bajo de educación, indispensable para la consecución y entendimiento de los requerimientos que pretende el legislador que le den un cabal cumplimiento.

La exploración y explotación minera, tienen un desarrollo también enfocado a lo legal, puesto que su ejecución está supeditada al cumplimiento de reglamentos y obligaciones establecidas a lo largo de toda la normatividad esbozada, y vienen acompañadas de cuantiosas garantías que el interesado en estas actividades debe costear antes de iniciar estas actividades. Y como muchas otras cuestiones legales, cada etapa tiene unos plazos establecidos y determinados a alcanzar los objetivos planteados de acuerdo a cada concesión o licencia.

Por otra parte, a nivel local, en Quinchía – Risaralda, se encuentra vigente el “Plan de Desarrollo Municipal, 2016 – 2019, Quinchía Primero”, el cual le dedica una parte importante al desarrollo de programas tendientes al fortalecimiento del sector minero, como uno de las principales fuentes económicas y sociales del municipio. Esto, en términos generales se plantea de la siguiente manera:

“La minería en el municipio como en diferentes regiones del país, es una actividad económica que puede ser sostenible social y ambientalmente, siempre y cuando responda a un Plan Ambiental Minero y a políticas de responsabilidad social empresarial y a eso estará enfocada la administración municipal.

En la parte minera se destaca el oro y en menor escala de carbón...

La explotación minera se ha presentado casi siempre de manera artesanal de pequeña y mediana escala realizando explotaciones enveta y aluvión se estima una parte de los pobladores de 26 de las 80 veredas, dependen directamente de la actividad minera y dados que los permisos de explotación se encuentran sobre todo en cabeza de multinacionales, prolifera así la minería artesanal, en cabeza de algunas... asociaciones. (...)

Mediante la ley 1382 – de 2010 – y el decreto 2715 de 2010 se vienen adelantando procesos de legalización por minería de hecho para la población minera, con el acompañamiento y apoyo de la Gobernación y el Distrito Minero de Quinchía, en quienes se buscará apoyo para realizar todo lo mejor por esta actividad y por quienes dependen de ella.” (Concejo Municipal de Quinchía, 2018, págs. 131,132)

De acuerdo a lo anterior, estos aspectos relacionados con la formalización de la minería en Colombia, son restrictivos y condicionados a una serie de requerimientos, que limitan su acceso a quienes desarrollan una pequeña minería, como es el caso de una alta colectividad de trabajadores que se encuentran a lo largo y ancho del municipio de Quinchía, Risaralda, y a pesar de los esfuerzos del gobierno local por generalizar las prácticas formales y legales, para que la población vulnerable acceda a beneficios y capacitación, seguirán siendo insuficientes frente al elevado número de normas de obligatorio cumplimiento que impone el legislador.

10.2. Jurisprudencia sobre exploración y explotación minera

La Corte Constitucional, en este como en muchos temas de índole económica y social, han establecido conceptos y directrices que, como lo dicta la Constitución, son criterio auxiliar de la actividad judicial, así: Artículo 230 Constitución Política. “Los jueces, en sus providencias,

sólo están sometidos al imperio de la ley. La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial”. (Const., 1991, art. 13)

Y no solo de esta, sino que también son fuente normativa, pues no es desconocido la utilización de los análisis jurisprudenciales, para el desarrollo de nueva legislación o modificación de la existente.

Con base en lo anterior, se hará un recorrido por algunas de las principales sentencias dadas por la Alta Corporación, a partir del 2001 (año de expedición del actual Código de Minas – Ley 685 de 2001), en las cuales se han establecido consideraciones que permean la minería y permiten dilucidar con más claridad el desarrollo y aplicación de la normatividad descrita anteriormente.

a) C-339 de 2002. Magistrado Ponente: Dr. Jaime Araujo Rentería

En esta sentencia se analiza la demanda de inconstitucionalidad sobre varios apartes de la Ley 685 de 2001 referentes a la regulación sobre requisitos y formalidades requeridas en la minería y sobre las zonas excluidas o restringidas de la actividad minera.

La Corte Constitucional se refiere a esta ley como “... una norma general permisiva, que permite la exploración y explotación minera, pero con limitaciones o restricciones...” y recuerda que las normas constitucionales “limitan la actividad minera al bien común, al plan de desarrollo, al derecho a un medio ambiente sano y la protección de biodiversidad en general”... “siendo responsabilidad prioritaria de todas las instituciones del Estado armonizar su protección con los objetivos de crecimiento económico y desarrollo de la actividad minera”.

Además, agrega que, para la protección y garantía del medio ambiente, es necesario: “implementar desarrollos tecnológicos y acciones de gestión ambiental que permitan una explotación minera sin detrimento de la calidad de las áreas que, por sus valores excepcionales para el patrimonio nacional a causa de sus características naturales, culturales o históricas, se reservan para el beneficio de los habitantes del país.” (Corte Constitucional, C-339, 2002)

Se observa que, desde la Constitución de 1991, el legislador ha querido basar el ordenamiento jurídico con un enfoque ambiental, como desarrollo del bloque de constitucionalidad, incluyendo ciertas restricciones al momento de regular el sector minero, incluyendo políticas y acciones tendientes a la protección del medio ambiente y de los derechos humanos relacionados con él, limitando su aplicación desde un enfoque económico y social.

b) C-418 de 2002. Magistrado Ponente: Dr. Álvaro Tafur Galvis

En esta sentencia se demanda la inconstitucionalidad la Ley 685 de 2001, en lo referente a las zonas mineras indígenas.

Recuerda la Corte que de acuerdo a lo plasmado en los Artículos 1 y 330 de la Constitución

“la protección del pluralismo plasmado en el reconocimiento como derecho fundamental de las comunidades indígenas a su integridad social, cultural y económica por estar ligada a su subsistencia como grupo humano y como cultura adquiere especial relevancia en materia de la explotación por el Estado de los recursos naturales yacientes en los territorios indígenas la que debe efectuarse sin desmedro de dicha integridad”.

Y agrega que:

“El derecho de participación de la comunidad indígena como derecho fundamental tiene un reforzamiento en el Convenio número 169, aprobado por la Ley 21 de 1991, el cual está destinado a asegurar los derechos de los pueblos indígenas a su territorio y a la protección de sus valores culturales, sociales y económicos, como medio para asegurar su subsistencia como grupos humanos.”

Y con respecto a la norma demandada, concluye que,

“no se puede desconocer que como en la medida en que el señalamiento y delimitación de la zona minera indígena están llamados afectar el régimen de explotación del suelo y el subsuelo minero en los territorios indígenas no es indiferente la participación de la comunidad indígena respectiva. En efecto, a menos que la zona minera indígena comprenda todo el ámbito de un “territorio indígena” es claro que, en el ámbito territorial no comprendido en la “zona minera indígena” pueden yacer minerales en el suelo y en el subsuelo que estarían sometidos a un régimen de explotación diferente del previsto para la “zona minera indígena””. (Corte Constitucional, C-418, 2002)

Esta sentencia es especialmente relevante para esta investigación, ya que como se ha indicado, en el municipio de Quinchía confluyen grupos indígenas que, desde tiempos ancestrales y como parte de su cultura, se dedican a la actividad minera, pudiendo ser reconocidos por el gobierno como territorios de desarrollo y especial protección, reconociendo sus derechos como comunidad a la participación y la toma de decisiones respecto de estos recursos naturales.

c) C-669 de 2002. Magistrado Ponente: Dr. Álvaro Tafur Galvis

Por medio de una acción de inconstitucionalidad, se demanda lo referente a las regalías, incluidas en la Ley 685 de 2001.

La Sala en esta ocasión, establece que “el reconocimiento de dicha propiedad privada no enerva las potestades estatales de regular la explotación de esos recursos y de exigir el pago de regalías por dicha explotación. No obstante, las condiciones en que el Legislador podrá establecer dicho pago no serán necesariamente las mismas que se establecen de manera general, pues habrá de considerarse que, en este caso por excepción, el Estado no es el propietario del subsuelo ni de los recursos no renovables sobre cuya explotación recae la regalía.”, aclarando que “lo que genera la regalía es la explotación misma del recurso y no la propiedad sobre el mismo”. Se refiere a este aparte de la norma como:

“Un instrumento para ... la estabilidad de las condiciones establecidas en el contrato en relación con el monto de las regalías y el sistema para liquidarlas y reajustarlas ofrecen al concesionario las suficientes garantías para hacer las inversiones necesarias para la explotación del recurso, al tiempo que le aseguran que el equilibrio financiero con base el cual se desarrolla la explotación se mantendrá durante toda su vigencia”. (Corte Constitucional, C-669, 2002)

Como ya se explicó en el capítulo anterior sobre las afectaciones socioeconómicas generadas por la exploración y explotación minera, las regalías son de suma importancia para el desarrollo económico y social de una región, pues esta contraprestación recaudada por la explotación de recursos, en este caso mineros, y es utilizada por los gobiernos locales para la

implementación de políticas públicas tendientes al mejoramiento de las condiciones de trabajo y calidad de vida de los mineros.

d) C-891 de 2002. Magistrado Ponente: Dr. Jaime Araujo Rentería

Similar a la Sentencia C-418 de 2002, se demanda la inconstitucionalidad de algunos artículos parciales y totales de la Ley 685 de 2001, referentes a la regulación general minera y las zonas mineras indígenas y restringidas.

Recuerda la Corte Constitucional que:

“La participación ciudadana es un principio ligado al carácter pluralista del Estado, en la medida en que uno de sus fines es el de garantizar la efectividad de los mecanismos de participación de todos los asociados, especialmente de las minorías que, por lo general, carecen de instrumentos y espacios idóneos para promover sus propuestas y cultivar sus ideas en los distintos niveles comunitarios y políticos. En ese sentido renuevan su vigencia las palabras de la Corte cuando afirma que “el respeto por las minorías debe traducirse en formas reales de participación como minorías, en el respeto por la diferencia como garantía de libre expresión.” Así entonces, por tratarse de sujetos de especial protección (C.P. Art. 13) al Estado le corresponde impulsar mecanismos que empoderen a las minorías en orden a lograr su participación real en los asuntos que las afectan.”

“La relevancia de la participación de los pueblos indígenas en relación con la explotación de recursos naturales yacentes en sus territorios está directamente vinculada con el trascendental significado que ellos le dan al territorio...”.

“En efecto, la noción de territorio indígena supera los espectros simplemente jurídicos y económicos, toda vez que los pueblos están ligados a él de una manera comunitaria, espiritual y cosmogónica, precisamente por el carácter ancestral y sagrado que éste ostenta, constituyéndose entonces en un elemento integrante de la forma como aquéllos ven y entienden el mundo.”

“Además de los mecanismos de participación ciudadana de que son titulares todas las personas (C.P. Art. 2), la participación de los pueblos indígenas se concreta a través del derecho de consulta, tal como lo estipula el parágrafo del artículo 330 superior. Este derecho, ha sostenido la Corte, adquiere el carácter de fundamental en la medida en que constituye un importante medio para garantizar el ejercicio de otro derecho de la misma estirpe, como es la preservación de la integridad étnica a que se refiere el citado canon constitucional.” (Corte Constitucional, C-891, 2002)

Es así como la Corte reitera la importancia de la aplicación de la norma constitucional respecto a los pueblos indígenas y la protección de su diversidad cultural, en todos los aspectos, incluyendo sus fuentes de ingresos y desarrollo económico y social, caracterizados por la práctica de la minería artesanal y el respeto y salvaguarda de los recursos naturales. Esto es directamente aplicable al municipio de Quinchía, ya que su población, mayoritariamente indígena, ha desarrollado mecanismos e instrumentos para el ejercicio de la minería en concordancia con el medio ambiente.

e) C-813 de 2009. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

En esta oportunidad se demandan apartes de la Ley 685 de 2001, relacionadas con el uso de recursos naturales renovables y la autoridad competente tratándose de las licencias ambientales.

En sus consideraciones de la Corte concluye que:

“(i) la Ley 685 de 2001 persigue fomentar la exploración de los recursos mineros teniendo en cuenta que su aprovechamiento se realice en forma armónica con los principios y normas de explotación racional de los recursos naturales no renovables, así como “dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible”; (ii) que todas las normas de esta misma Ley, buscan desarrollar las normas constitucionales que ordenan al Estado planificar e intervenir la explotación de los recursos naturales, con el fin de conseguir la preservación de un ambiente sano; (iii) que esta misma Ley 685 dispone que en los trabajos de exploración minera, debe establecerse el impacto que sobre el medio ambiente y el entorno social puedan causar. Y que en todo caso, tales actividades exploratorias deben acomodarse a las “normas y guías adoptadas por el Gobierno”; (iv) que según la Ley 99 de 1993, las autoridades ambientales a quienes compete otorgar la autorización a que se refiere la norma acusada deben ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración de los recursos naturales no renovables, que generen o puedan generar deterioro ambiental, y que función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental; (v) que en ejercicio de esta función, según la misma ley, dichas autoridades deben tomar medidas de prevención y protección del medio ambiente.” (Corte Constitucional, C-813, 2009)

Es clara la reiteración de la Corte al disponer el carácter ambiental del Código de Minas, estableciendo un especial trato del legislador al desarrollar esta ley, incluyendo instrumentos que permitan y faciliten la actividad minera, procurando un desarrollo sostenible y la garantía del medio ambiente, y no fue indiferente al establecer funciones de gestión, seguimiento y control a las autoridades nacionales y regionales, para la práctica eficiente y eficaz de la minería.

f) C-983 de 2010. Magistrado Ponente: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva

En esta ocasión se demanda la inconstitucionalidad de la Ley 1382 de 2010, que modificó la Ley 685 de 2001, en cuanto a la legalización de la minería, la cual fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-366 de 2011, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva; y reiterado en la Sentencia C-367 de 2011, Magistrado Ponente: Juan Carlos Henao Pérez

La Corte establece que:

“El propio Legislador reconoce la existencia de la minería tradicional en Colombia –art. 1º de la Ley 1382 de 2010- y establece que para que se entienda que existe minería tradicional se requiere (a) que exista una explotación minera realizada por personas, grupos de personas o comunidades; (b) que tal explotación se realice en minas de propiedad estatal; (c) que tal explotación se venga realizando sin título inscrito en el Registro Minero Nacional; (d) que se acredite que los trabajos mineros se vienen adelantando en forma continua durante cinco (5) años; (e) que tal acreditación se realice a través de documentación comercial y técnica; y (f) finalmente que se acredite una existencia mínima de diez (10) años anteriores a la vigencia de la ley 1382 de 2010. ”

Posteriormente agrega que (...) “La excepción que establece el legislador se presenta

entonces cuando el área solicitada se encuentre ocupada por una concesión. En estos eventos el legislador fija las circunstancias y requisitos particulares para que sea procedente la legalización de la minería tradicional: (i) el grupo o asociación debe demostrar una antigüedad mayor a la que tiene la concesión; (ii) se debe proceder a la verificación de las condiciones de cumplimiento de las obligaciones del titular minero; (iii) se debe determinar que el titular minero se halla en causal de caducidad; (iv) luego de caducado el contrato de concesión se tendrá como primera opción para continuar el trámite la solicitud de legalización; y (v) dicha solicitud debe estar debidamente presentada.” (Corte Constitucional, C-983, 2010)

Esta sentencia es relevante en este caso, pues uno de los tópicos centrales de esta investigación es lo relacionado con la minería tradicional, ya que es una de las formas más recurrentes como práctica dentro del territorio del municipio de Quinchía, Risaralda, y como se observa, está reconocida por la ley como una forma de desarrollo económico, laboral y social. Lo anterior, se ha detallado en este trabajo, señalando que la actividad minera que se desarrolla en la región debe tener un especial tratamiento, ya que el fin primordial de la legislación minera, es la formalización y legalización.

g) C-395 de 2012. Magistrado Ponente: Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

Se demanda la inconstitucionalidad de algunos apartes la Ley 685 de 2001 y de la Ley 99 de 1993, en lo referente a las zonas de minería restringida, la exploración, y la explotación realizada por comunidades indígenas y negras.

Señala la Corte que la Constitución Política otorga especial protección a los grupos étnicos, y que:

“El aprovechamiento de los recursos naturales, entre ellos los mineros, que se encuentren en el territorio en que se asientan las comunidades étnicas y afrodescendientes, es un asunto trascendental para la definición de la identidad particular y diversa de dichos pueblos. Por ende, tanto las medidas legislativas como administrativas que puedan incidir en ese aprovechamiento específico deben contar con espacios de participación para esas comunidades. Un ejemplo de las medidas legislativas de esta naturaleza es el Código de Minas, en tanto regulación general y sistemática acerca de la utilización de los recursos mineros en el país, lo que incluye los territorios ancestrales.”

Además, esclarece que la norma:

“se orienta a establecer las condiciones en las cuales queda excluida la actividad minera de las zonas mineras de comunidades étnicas cuando dichas comunidades ejerzan su derecho de preferencia, la pretensión de los demandantes se orienta a incorporar en esa disposición un contenido normativo distinto, relacionado con el derecho general de consulta cuando quiera que se trate de adelantar actividades mineras en territorios de comunidades étnicas, cuya aplicación resulta imperativa por mandato constitucional y que no es objeto de regulación en este artículo.” (Corte Constitucional, C-395, 2012)

Al igual que en otras decisiones, se establece que las comunidades indígenas y afrodescendientes, que a propósito se encuentran en el municipio de Quinchía, poseen derechos en el rango del bloque de constitucionalidad, y su desarrollo jurisprudencial ha sido ampliamente reconocido por la Corte Constitucional, incluyendo temas como la protección de sus territorios y los recursos naturales que en ellos se encuentran, dando prerrogativas a esta población para su explotación, en beneficio propio.

h) C-123 de 2014. Magistrado Ponente: Dr. Alberto Rojas Ríos

Se interpone la acción pública de inconstitucionalidad en contra del Artículo 37 la Ley 685 de 2001, en cuanto a la prohibición legal para que una autoridad regional, seccional o local establezca zonas excluidas de minería, vulnerando las facultades de los concejos para regular los usos del suelo.

La Corte determinó que para la interpretación de esta norma:

“deben tenerse en cuenta otros contenidos constitucionales de igual valía dentro de la organización del Estado, como son los principios de autonomía y descentralización de que gozan las entidades territoriales para la gestión de sus intereses –artículo 287 de la Constitución-, y de coordinación y concurrencia –artículo 288 de la Constitución-, que se deben acatar al hacer el reparto de competencias entre la Nación y, en este caso, los municipios y distritos.

Por esta razón, y en procura de una solución que permita aplicar de forma armónica el contenido de los principios que se encuentran en tensión en este caso concreto, se concluye que el artículo 37 de la ley 685 de 2001 –Código de Minas- estará acorde con la Constitución, siempre y cuando en el proceso de autorización para la realización de actividades de exploración y explotación minera –cualquiera sea el nombre que se dé al procedimiento para expedir dicha autorización por parte del Estado- se tengan en cuenta los aspectos de coordinación y concurrencia, los cuales se fundan en el principio constitucional de autonomía territorial.

En este sentido, una autorización al respecto deberá dar la oportunidad de participar activa y eficazmente a las entidades municipales o distritales involucradas en dicho proceso, mediante acuerdos sobre la protección de cuencas hídricas y la salubridad de la población, así como, del desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades.”

(Corte Constitucional, C-123, 2014)

La anterior decisión es importante porque confirma la independencia municipal para autorizar zonas mineras, siempre y cuando no se desconozcan elementos normativos relacionados con los requisitos y formalidades generales, teniendo en cuenta aspectos primordiales para el municipio, como son la protección del medio ambiente, la salud pública y el desarrollo económico, social y cultural de la comunidad.

i) C-259 de 2016. Magistrado Ponente: Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez

Se demanda la Ley 685 de 2011 en cuanto a la legalización y solicitud de título minero.

La Corte Constitucional plantea que esta medida es acorde con el objetivo legislativo del interés superior donde se refiere al proceso de formalización minera como:

“un instrumento de prevención, control y mitigación del daño ambiental, a través del conjunto de medidas que se otorgan a las autoridades ambientales en su desarrollo. Entre ellas, como se ha dicho, se destacan: las visitas técnicas, la prohibición de concesión sobre zonas ecológicas especialmente protegidas, el juicio autónomo de viabilidad y la imposición del Plan de Manejo Ambiental”. Luego, agrega que estas medidas administrativas de prevención y control “tan sólo se impide el decomiso de los minerales y la suspensión de la actividad por la falta del título inscrito, lo que no excluye que se

puedan adoptar por las autoridades ambientales las medidas preventivas, compensatorias y sancionatorias ... además de existir un catálogo amplio de infracciones, se prevén medidas preventivas de ejecución inmediata, se dispone el deber de compensar los daños en que se incurran y se puede incluso ordenar el cierre temporal o definitivo del establecimiento, servicio o actividad que lesione el medio ambiente”. (Corte Constitucional, C-259, 2016)

La actividad minera ilegal implica sanciones administrativas y penales, y las autoridades competentes, sean nacionales, regionales o locales, tienen el deber legal y constitucional de impedir su operación, mientras no se formalice, y estas sanciones se incrementan cuando se presentan estas acciones en zonas protegidas.

j) Sentencia C-273 de 2016. Magistrada Ponente: Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Se demanda la constitucionalidad del Artículo 37 de la Ley 685 de 2001, referida a la prohibición legal para que una autoridad regional, seccional o local establezca zonas excluidas de minería, vulnerando las facultades de los concejos para regular los usos del suelo.

Esta norma fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional que establece que:

“la disposición demandada prohíbe a las entidades de los órdenes “regional, seccional o local” excluir temporal o permanentemente la actividad minera. Más aun, esta prohibición cobija expresamente los planes de ordenamiento territorial. Al hacerlo afecta de manera directa y definitiva la competencia de las entidades territoriales para llevar a cabo el ordenamiento de sus respectivos territorios. Por lo tanto, es una decisión que

afecta bienes jurídicos de especial importancia constitucional, y en esa medida, está sujeta a reserva de ley orgánica.” (Corte Constitucional, C-273, 2016)

De esta manera, la Sala toma una postura constitucional al respetar la independencia territorial, de acuerdo al ordenamiento y la planeación, ya que son los gobiernos locales quienes están directamente afectados o beneficiados con las decisiones que involucran la actividad minera.

k) C-389 de 2016. Magistrada Ponente: Dra. María Victoria Calle Correa

Se demandan por inconstitucionalidad artículos totales y parciales de la Ley 685 de 2001, referentes, en lo que atañe en esta investigación a las zonas mineras indígenas y el manejo ambiental.

La Corte Constitucional trata acerca de los derechos de las comunidades indígenas y recuerda que se señaló:

“el reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios es imprescindible para garantizar su supervivencia y la continuidad de culturas diversas a la mayoritaria, que contribuyen a la formación de la identidad nacional... el reconocimiento de sus derechos fundamentales es una condición necesaria para asegurar que sus modos de vida no desaparezcan.”

Posteriormente determina que “la propiedad colectiva del territorio por parte de los pueblos indígenas opone, a la idea del derecho privado que concibe la tierra como objeto de disposición, apropiación, uso y abuso, una concepción de pertenencia mutua entre ser humano y territorio.”, y que “la especial relación de los indígenas con su territorio, y la pertenencia mutua

de los pueblos a sus tierras y de estas a esos pueblos, es el fundamento esencial del derecho al territorio colectivo, previo a cualquier reconocimiento estatal.”

Y, posteriormente plantea que

“el derecho fundamental a la propiedad colectiva del territorio por parte de las comunidades indígenas son el carácter imprescriptible, inalienable e inembargable del territorio; y la ancestralidad de la posesión, como “título” de propiedad. Además, [...] el concepto de territorio no se restringe a la ubicación geográfica de una comunidad o un resguardo indígena, sino que se asocia al concepto de ámbito cultural de la comunidad”.

(Corte Constitucional, C-389, 2016)

En esta, como en otras decisiones de la Corte, se recuerda la importancia del reconocimiento de los derechos supranacionales de las comunidades indígenas, y de su carácter independiente para el uso dado a su territorio, siempre y cuando las prácticas económicas desarrolladas dentro de este, como la minería, sean acordes a la normatividad legal y constitucional, y su cumplimiento y ejecución sea en beneficio de las comunidades.

1) SU-133 de 2017. Magistrado Ponente: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva

Esta última sentencia se presenta por su relevancia, en cuanto a la temática de la minería aurífera y a la ubicación geográfica en la cual se desarrolló. Se trata del municipio de Marmato, en el departamento de Caldas, población cercana a Quinchía, que presenta similares características topográficas, geológicas, demográficas, económicas y sociales.

En esta sentencia de unificación, la Corte Constitucional revisa los fallos dictados en el asunto de la referencia por el Juzgado Penal del Circuito de Riosucio, Caldas, el veintiséis (26)

de mayo de dos mil catorce (2014), en primera instancia, y por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Manizales, el catorce (14) de julio de dos mil catorce (2014), en segunda instancia.

Los demandantes se han desempeñado como mineros de la zona, específicamente en el Cerro El Burro, y su economía y la de sus familias se ha centrado en esta actividad, denominada como pequeña minería en la parte alta del cerro, mientras que, en la parte media y baja, las labores se han definido como una explotación a mediana escala, distribuido de esta manera por el ordenamiento territorial municipal.

Al ingresar a esta región la compañía Gran Colombia Gold, con la compra y concentración de títulos mineros, y su posterior clausura, se produjo una crisis social y económica, y los mineros tradicionales cesantes se vieron obligados a reabrirlos y explotarlos de manera continua; y a partir de esto, se organizan, creando la Asociación de Mineros Tradicionales de Marmato – ASOMITRAMA, desde la cual se realizaron varias solicitudes de legalización. Sin embargo, el alcalde encargado ordenó la ejecución, cierre y desalojo de la mina, sin ser, según los actores, debidamente notificados. Además, manifiestan que esta resolución se fundamentó en la Ley 1382 de 2010, declarada inexecutable por esta Sala mediante sentencia C-366 de 2011, vulnerando así, los derechos al debido proceso, al trabajo, al mínimo vital y a la libertad de oficio.

Añadieron que, la multinacional minera pretende desarrollar proyectos de minería a gran escala, poniendo en riesgo el ejercicio autónomo de la pequeña minería, e incluso se contemplaría la posibilidad de trasladar el casco urbano del municipio, teniendo un impacto directo en su modo de vida, las prácticas sociales, culturales y productivas; y solo fueron

partícipes de este asunto, los dueños de los títulos mineros, excluyendo la participación de todos los mineros.

Declaran que las decisiones tomadas respecto de la autorización de cesión de títulos y la propiedad minera, debieron ser consultados con las comunidades étnicas, mayormente encontradas en el municipio, como afrodescendientes e indígenas.

Por lo anterior, solicitan el amparo de sus derechos, se deje sin efectos la resolución que ordena el cierre de la mina, y, se ordene a la multinacional abstenerse de realizar labores de exploración y explotación en la zona alta del Cerro El Burro pues pone en riesgo la pequeña minería.

En primera instancia, mediante providencia del 26 de mayo de 2014, el Juzgado Penal del Circuito de Riosucio declaró improcedente la protección solicitada y, en consecuencia, levantó la medida provisional decretada en el auto admisorio de la tutela. Esta decisión fue argumentada en términos de garantía del debido proceso, y el llamado de atención a los accionantes por realizar esta petición, sin siquiera tener un título minero, ni haber allegado un certificado de pertenencia a una comunidad o grupo poblacional, sea afrodescendiente o indígena.

Al impugnarse la decisión, el Tribunal Superior de Manizales, en segunda instancia, se confirmó el fallo, bajo el entendido de no haber aportado constancia de trabajo ni un título legítimo, por lo cual no hubo una indebida notificación de la resolución administrativa, y agregó que los accionantes podían acudir a la jurisdicción ordinaria o administrativa para resolver su petición.

La Corte Constitucional, realiza el análisis de los fallos de primera y segunda instancia, y hace énfasis en tres problemas jurídicos para resolver, a saber:

Primer problema jurídico. Se estudia si los habitantes de Marmato y los mineros tradicionales tenían derecho a participar en la adopción de las decisiones administrativas mediante las cuales se autorizaron las cesiones contractuales de los derechos mineros.

El derecho fundamental a la participación ciudadana en procesos de consulta, se limita a establecer el potencial de generar alguna afectación o impacto en la población; si estas acciones ameritan el cuestionamiento y participación a la comunidad; si los accionantes y los habitantes en general, en este caso, se dedican efectivamente a la minería tradicional.

Al respecto, la Corte:

“no encuentra razones para descartar que el cambio en la titularidad de los derechos mineros emanados de un contrato de concesión pueda crear escenarios de afectación que impongan asegurar la participación “libre, previa, representativa, informada y eficaz” de los potenciales afectados o la ejecución de procesos consultivos, si estructura una hipótesis de afectación directa de comunidades étnicas. Sobre todo, cuando, se repite, esta corporación ha reivindicado el carácter transversal, universal y expansivo del principio democrático, amparando el derecho fundamental a la participación frente a medidas de distinta índole, en tanto su adopción haya concernido a los peticionarios.”

Y, recuerda que en sentencia C-389 de 2016:

Se “reconoció la necesidad de agotar un escenario participativo previo a la concesión del título minero, en razón de las expectativas que una decisión de esa naturaleza genera

sobre el destino del “predio, el entorno y el territorio”. El fallo estableció que, lejos de obstaculizar la materialización de los proyectos mineros –como aquí se sugiere- la previsión de esos espacios participativos genera un doble beneficio, pues materializa el modelo de democracia participativa, al tiempo que dota de seguridad jurídica a los interesados en la concesión minera, quienes podrán conocer, a tiempo, la percepción que tienen del proyecto los posibles afectados.” “La Corte entiende, también, que las labores y trabajos de pequeña minería que se llevan a cabo en la parte alta del cerro El Burro denotan el ejercicio de una actividad de subsistencia. Tal circunstancia es sumamente relevante de cara a la delimitación del alcance de la protección constitucional que habrá de concederse, pues supone que, además de vulnerar su derecho a ser informados y a participar en la adopción de decisiones de su interés, la autorización de las cesiones comprometió los derechos fundamentales al trabajo, libertad de oficio y mínimo vital de quienes, como los accionantes, derivan su sustento de las labores mineras”

Segundo problema jurídico. La Corte analiza el derecho de las comunidades negras e indígenas asentadas en Marmato a ser consultadas sobre las decisiones que autorizaron la cesión de los derechos mineros.

La Corte Constitucional ha determinado que:

“El Convenio 169 de la OIT identifica como destinatarios de sus disposiciones a los pueblos indígenas y tribales que reúnen unas características particulares que los distinguen del resto de la sociedad (elemento objetivo) y que reivindican tal diferencia, en ejercicio de su derecho a determinar su propia identidad o pertenencia, de conformidad con sus propias costumbres y tradiciones (elemento subjetivo). Desde esa perspectiva, la

Corte ha entendido como titulares del derecho a la consulta previa a las comunidades que presentan rasgos culturales y sociales compartidos u otra característica que la distinga de la sociedad mayoritaria y que tienen conciencia sobre su pertenencia a un grupo humano étnicamente diverso”, y posteriormente discierne que “El hecho de que los integrantes de las comunidades concernidas deriven su sustento de la minería es una razón adicional que da cuenta de la estructuración de ese escenario (*afectación directa*)..., que perdieron su fuente formal de empleo una vez las cesiones surtieron sus efectos. Varios de ellos se vincularon, entonces, al proceso de recuperación de las minas que han impulsado los mineros tradicionales del municipio, ahora organizados en ASOMITRAMA. Está visto, entonces, que la autorización de las cesiones tenía la potencialidad de alterar elementos definitorios de la identidad minera y étnicamente diversa que reivindican las comunidades indígenas y afrocolombianas de Marmato.” [cursiva fuera de texto].

Tercer problema jurídico. Se examina si la Resolución 751 de 2010, que ordenó clausurar las actividades que llevan a cabo en la mina Villonza, vulneró los derechos fundamentales al trabajo, a la libertad de oficio, al mínimo vital y al debido proceso de los accionantes.

Respecto de este asunto, la Corte considera que:

“encuentra vulnerado el debido proceso de los peticionarios, quienes, al no haberse enterado de la interposición de la solicitud de amparo administrativo, no contaron con la oportunidad de conocer ni de cuestionar lo que denunció la Compañía Minera de Caldas acerca de los hechos perturbatorios, la época y las condiciones en las que fueron realizados. La situación que frente a este punto narra la tutela contradice el precedente constitucional que ha entendido que el trámite de un amparo administrativo solo es

respetuoso del debido proceso cuando la solicitud es notificada en el domicilio o en el lugar de trabajo de los presuntos perturbadores”

“La Corte observa, finalmente que la diversidad de protagonistas y la complejidad de las materias involucradas en el trámite de los referidos procesos participativos podría dar lugar a un desequilibrio económico, técnico y jurídico entre, de un lado, los accionantes, la población de Marmato, los mineros tradicionales y, del otro, las compañías y agencias estatales involucradas en este asunto. Tal circunstancia justifica que, en caso de que lo estimen pertinente, los primeros puedan solicitar el acompañamiento de organizaciones sociales e instituciones académicas que deseen apoyar su proceso participativo. Las organizaciones e instituciones que lleguen a designar para el efecto, podrán intervenir en las audiencias y demás espacios que lleguen a habilitarse en el marco del cumplimiento de esta providencia.” (Corte Constitucional, SU-133, 2017)

Por lo anterior, la Corte Constitucional resuelve revocar los fallos de primera y segunda instancia y en su lugar amparar los derechos de los accionantes, de los habitantes del municipio de Marmato de los mineros tradicionales, y de las comunidades afrodescendientes e indígenas asentadas en ese territorio. Además, dejar sin efecto la resolución administrativa objeto de debate, y realizar las actuaciones administrativas necesarias para la garantía de sus derechos.

La anterior sentencia, es para este proyecto de investigación un hito, ya que la Corte Constitucional reconoce ampliamente que las personas, sus familias y comunidades que se dedican a la actividad minera, o en su defecto, se ven afectadas con estas labores, tienen derecho a participar de manera libre y voluntaria, en la toma de decisiones que de una u otra manera puedan impactar el territorio, dando un carácter de relevancia a la consulta previa, que si bien fue

formulada inicialmente para comunidades étnicas diferenciadas, su aplicación ha sido extendida en casos de flagrante vulneración de derechos humanos, sociales, económicos y del medio ambiente, y sus resultados tienen un carácter vinculante y obligatorio.

Así las cosas, la Corte Constitucional, por medio de su desarrollo jurisprudencial ha planteado mecanismos participativos, donde comunidades como la encontrada en Quinchía, Risaralda, que se dedican fundamentalmente a la minería, pueden utilizar para la defensa de sus derechos fundamentales, aún sin encontrarse en situación de legalidad, pues existen normas constitucionales, legales, jurisprudenciales, que hacen parte del bloque de constitucionalidad y propenden por su garantía y protección.

Ciertamente se observa que, en algunos casos, la legislación minera es insuficiente o deficiente para resolver cuestiones que implican su implementación, y para esto se está recurriendo a la intervención de organismos como la Corte Constitucional, donde sus magistrados analizan situaciones que posiblemente estén vulnerando derechos, y en esta ocasión, no solo se trata de derechos humanos, sino también los derechos del medio ambiente, protegidos y diferenciados por la legislación del bloque de constitucionalidad.

Este control que hace la Corte al ordenamiento jurídico es indispensable para limitar o anular la aplicación de una ley que se encuentre en contravía de la supremacía constitucional y de esta manera garantizar su protección, dejando sin operabilidad la voluntad del legislador, y prevaleciendo los principios y fines del Estado.

11. Capítulo III

La incidencia normativa y jurisprudencial sobre las afectaciones socioeconómicas en la exploración y explotación minera a partir del 2001 en Quinchía, Risaralda.

En los capítulos anteriores, se plasmaron aspectos relacionados con las afectaciones o la incidencia en los aspectos sociales y económicos que tienen tanto la exploración como la explotación de minerales en la población que ejerce la actividad minera como fuente de sustento, y en la comunidad que de una u otra forma, son protagonistas de las repercusiones que esta labor tiene en ellos y en su calidad de vida.

Posteriormente, se hizo un esbozo de la normatividad y la jurisprudencia que se consideró aplicable al tema de investigación, por su relevancia en el sector minero y específicamente, en el municipio de Quinchía, Risaralda.

En este capítulo, se hará una relación entre estos dos apartados y temáticas, ya que se considera que la conjunción entre ellos, es el resultado de años de desarrollo jurídico, exactamente desde el 2001 con la Ley 685 – Código Minero, que han permeado la cotidianidad de las comunidades y han sentado bases para el desarrollo de políticas públicas, que han servido para beneficiar o perjudicar la población minera, ya sea de quienes la ejercen como opción laboral, o aquellos que despliegan prácticas económicas y sociales alrededor de esta industria.

11.1. Incidencias normativas y jurisprudenciales de carácter social, debido a la exploración y explotación minera, a partir del año 2001, en el municipio de Quinchía, Risaralda.

La participación de las comunidades en procesos de decisión sobre temáticas, como la minería, que puedan afectar su normal desarrollo, no se puede limitar a divulgar información a las personas más cercanas, con datos sesgados o parcializados, sino que debe existir un verdadero compromiso del gobierno y de los interesados en desempeñar su labor minera en una región, y para esto normas de carácter legal, y más importante aún, constitucional, sobre participación ciudadana, se han puesto al alcance de todos los ciudadanos para la defensa y garantía de sus derechos.

De acuerdo al artículo 330 de la Constitución Política de 1991:

“(…) los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones: (...) PARAGRAFO. 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 las respectivas comunidades.”. (Const., 1991, art. 330)

De igual manera, como parte del bloque de constitucionalidad, se tiene el Convenio 169 de la OIT – Organización Internacional del Trabajo, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, que en su Artículo 6, se refiere a los deberes de los gobiernos, siendo uno de ellos “(...) (a) 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”. (Convenio 169 OIT, art. 6)

Posteriormente, la Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones, en el Título X, De los modos y procedimientos de participación ciudadana, Artículo 76, dispuso que:

“La explotación de los recursos naturales deberá hacerse sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y de las negras tradicionales de acuerdo con la Ley 70 de 1993 y el artículo 330 de la Constitución Nacional, y las decisiones sobre la materia se tomarán, previa consulta a los representantes de tales comunidades.” (Ley 99, 1993, art. 76)

La Corte Constitucional, en Sentencia SU-039 de 2007 del Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonell, sentó un precedente jurisprudencial para la protección del derecho a la participación de estas comunidades cuando se pretenden acciones que involucran directamente el medio ambiente; y lo planteó de la siguiente manera:

“La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas debe hacerse compatible con la protección que el Estado debe dispensar a la integridad social, cultural y económica de las comunidades indígenas, integridad que configura un derecho fundamental para la comunidad por estar ligada a su subsistencia como grupo humano y como cultura. Para asegurar dicha subsistencia se ha previsto, cuando se trate de realizar la explotación de recursos naturales en territorios indígenas, la participación de la comunidad en las decisiones que se adopten para autorizar dicha explotación. De este modo, el derecho fundamental de la comunidad a preservar la integridad se garantiza y

efectiviza a través del ejercicio de otro derecho que también tiene el carácter de fundamental, como es el derecho de participación de la comunidad en la adopción de las referidas decisiones. La participación de las comunidades indígenas en las decisiones que pueden afectarlas en relación con la explotación de los recursos naturales ofrece como particularidad el hecho de que la referida participación, a través del mecanismo de la consulta, adquiere la connotación de derecho fundamental, pues se erige en un instrumento que es básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades de indígenas y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social. De este modo la participación no se reduce meramente a una intervención en la actuación administrativa dirigida a asegurar el derecho de defensa de quienes van a resultar afectados con la autorización de la licencia ambiental, sino que tiene una significación mayor por los altos intereses que ella busca tutelar, como son los atinentes a la definición del destino y la seguridad de la subsistencia de las referidas comunidades.” (Corte Constitucional, SU-039, 1997)

Esto quiere decir, que existen derechos de rango constitucional y supraconstitucional, que avalan las actividades de exploración y explotación de recursos naturales, como los minerales, en zonas donde existan asentamientos humanos de población indígena, como es el caso de Quinchía, siempre y cuando se le permita a la comunidad participar en las decisiones que conlleven al desarrollo de estas actividades, para la protección de sus derechos.

Uno de estos mecanismos de participación ciudadana es la Consulta Previa, que involucra comunidades como las que se encuentran en el municipio de Quinchía, Risaralda, que son en su mayoría indígenas y afrodescendientes.

La Corte Constitucional en Sentencia C-366 de 2011, Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva, se pronunció acerca del mecanismo de la Consulta Previa, de la siguiente manera:

“La consulta previa es un derecho fundamental de las comunidades indígenas y afrodescendientes, reconocido y protegido por el ordenamiento constitucional y, en consecuencia, exigible judicialmente. Este derecho está estrechamente relacionado con la salvaguarda de la identidad diferenciada de estas comunidades, presupuesto para el cumplimiento del mandato superior de reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación. La consulta previa, en tal sentido, es un instrumento jurídico imprescindible para evitar la afectación irreversible de las prácticas tradicionales de las comunidades diferenciadas, que constituyen sus modos particulares de sobrevivencia como comunidades diferenciadas.” (...)

“Según lo regulado por la jurisprudencia que interpreta los contenidos normativos del Convenio 169 de la OIT, la consulta previa es imperativa respecto de aquellas medidas legislativas y administrativas que afecten directamente a las comunidades indígenas y afrodescendientes.”; (...) “materias como el territorio, el aprovechamiento de la tierra rural y forestal o la explotación de recursos naturales en las zonas en que se asientan las comunidades diferenciadas, son asuntos que deben ser objeto de consulta previa.” (...)

Dentro del escenario participativo de la Consulta Previa, existen, según la Corte, tres aspectos a tener en cuenta para su debida aplicación:

“(i) cuando la medida tiene por objeto regular un tópico que, por expresa disposición constitucional, debe ser sometido a procesos de decisión que cuenten con la participación de las comunidades étnicas, como sucede con la explotación de recursos naturales; (ii)

cuando a pesar que no se trate de esas materias, el asunto regulado por la medida está vinculado con elementos que conforman la identidad particular de las comunidades diferenciadas; y (iii) cuando a pesar de tratarse de una medida de carácter general, regula sistemáticamente materias que conforman la identidad de las comunidades tradicionales, por lo que puede generarse bien una posible afectación, un déficit de protección de los derechos de las comunidades o una omisión legislativa relativa que las discrimine.”

Y además, establece la Sala que este instrumento de participación está dirigido a que:

(...) “(i) las comunidades afectadas estén provistas de la información completa, precisa y significativa sobre los proyectos que se pretenden desarrollar en sus territorios o de las medidas legislativas o administrativas del caso; y (ii) se tenga como objetivo principal el logro de un acuerdo con los pueblos indígenas y tribales, quienes podrán discutir el contenido de la política y proponer alternativas a ella.” (...) (Corte Constitucional, C-366, 2011)

Con esto, la jurisprudencia indica que a pesar de ser el medio ambiente un asunto de interés general, cuando existan proyectos que impliquen la afectación o la manipulación de los recursos naturales, y si además están involucradas comunidades indígenas y afrodescendientes, se deben garantizar sus derechos participativos, con la implementación de mecanismos de participación ciudadana como lo es la Consulta Previa, con la cual se avala la ejecución de los planes, en este caso los enfocados a la minería, siempre y cuando el resultado de esta acción sea bajo un consentimiento previo, libre e informado.

Sin embargo, en una reciente decisión de la Corte Constitucional, el concepto dado al mecanismo de consulta fue modificado en Sentencia SU-095 del 2011 de octubre de 2018, Magistrada Ponente: Cristina Pardo Schlesinger. (Corte Constitucional, SU-095, 2018)

En esta ocasión, se analizó una acción de tutela instaurada por Mansarovar Energy Colombia Ltda. contra el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta, por violación al debido proceso, al encontrar constitucional la solicitud de someter a una consulta popular a los ciudadanos del municipio de Cumaral, en el departamento del Meta, para decidir si estaban de acuerdo o no con que en su municipio se llevaran a cabo actividades de exploración y explotación de hidrocarburos.

Mansarovar Energy, Ees una empresa petrolera, constituida en 2006 por la unión de capitales de las estatales Sinopec Corp. (República Popular China) y ONGC Videsh (India), cuya casa matriz se ubica en Bermudas. Tienen operaciones en la cuenca del Valle del Magdalena Medio, con los campos de Asociación Nare con una participación del 50% por parte de Ecopetrol y el Campo Velásquez con una participación del 100%, uno de los campos más antiguos de Colombia. Una gran trayectoria desarrollando actividades de exploración, explotación y transporte de hidrocarburos en los departamentos de Boyacá, Santander, Antioquia y Cundinamarca.” (Mansarovar Energy, 2017, pág. 1)

Las principales consideraciones de la Corte en este caso, se presentaron en los siguientes cinco términos:

1. “Las entidades territoriales tienen la competencia para establecer el uso del suelo. A su turno, el Estado tiene la propiedad de los recursos del subsuelo. La explotación de un

recurso natural no renovable causa a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía”.

2. “La Sala Plena decidió que existen límites sobre las materias a decidir en una consulta popular territorial, específicamente lo referido a la explotación de los recursos naturales no renovables en cabeza del Estado. Por lo cual, dicha consulta popular no puede ser utilizada para prohibir actividades de extracción en un determinado municipio o distrito”.

3. “De igual manera, consideró la Sala que las competencias de las diferentes entidades deben ejercerse de manera coordinada y concurrente. La Corte identificó que en la actualidad no existen mecanismos idóneos y vigorosos para garantizar tanto la participación ciudadana como la forma de hacer compatible dichos principios”

4. “La Sala Plena de la Corte exhortó al Congreso de la República para que en el menor tiempo defina esos mecanismos de participación ciudadana e instrumentos de coordinación entre Nación – territorio”.

5. “El Congreso deberá tener en cuenta los siguientes criterios constitucionales para la definición de dichos mecanismos i) Participación ciudadana y pluralidad; ii) Coordinación y concurrencia nación territorio; iii) Inexistencia de un poder de veto de las entidades territoriales para la exploración y explotación del subsuelo y de recursos naturales no renovables; iv) Diferencialidad/Gradualidad; v) Enfoque territorial; vi) Legitimidad y Representatividad; vii) Información previa, permanente, transparente, clara y suficiente; viii) Desarrollo sostenible; ix) Diálogo, comunicación y confianza; x) Respeto, protección y garantía de los derechos humanos; Xi) Buena Fe; xii) Coordinación

y fortalecimiento de la capacidad institucional nacional y territorial y, xiii) Sostenibilidad fiscal.” (Corte Constitucional, 2018, pág. 1)

Este cambio de argumento frente al tema de la exploración y explotación de los recursos naturales y los derechos de las comunidades, limitan el derecho de los ciudadanos a la participación e intervención en decisiones que los afectan como personas y como ente social. Además, le da una prevalencia superior al Estado, desconociendo la autonomía de la voluntad de las entidades territoriales para la destinación y desarrollo de su territorio y del suelo que lo componen.

El hecho de que la Corte Constitucional haya instado al Congreso a legislar y determinar el futuro de los mecanismos de participación ciudadana, cuando se trata de las consultas populares, abre las puertas a la posibilidad de limitar el derecho a participar y ser incluidos en las decisiones que comprometan a sus comunidades y su entorno ambiental, y al mismo tiempo restringir las facultades legales y la autonomía que tienen los entes municipales para desarrollar proyectos contando con el suelo del área urbana y rural, mediante los planes de desarrollo municipal.

Por lo tanto, la decisión de la Corte fue basada en parámetros respecto al dominio del subsuelo en cabeza del Estado, y la práctica de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, teniendo en cuenta criterios constitucionales definidos por la misma corporación.

Otro aspecto primordial en las afectaciones sociales de los mineros del municipio de Quinchía, es la implementación del Plan de Desarrollo, el cual, de acuerdo al informe de gestión de la vigencia 2017, impulsó proyectos de apoyo y fortalecimiento al sector minero con un

presupuesto de 37 mil millones de pesos, provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP) y de la gestión de recursos del departamento de Risaralda.

“El Sistema General de Participaciones (SGP) corresponde a los recursos que el Gobierno Nacional Central transfiere a las entidades territoriales, ya sean Departamentos, Distritos o Municipios, destinados a salud, educación, agua potable y saneamiento básico y para propósito general. Los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de 1991 establecieron nuevas responsabilidades a los gobiernos subnacionales, así como también los recursos necesarios para ejercerlas, profundizando en el proceso de la descentralización política y administrativa de Colombia...

Inicialmente esta distribución de los recursos y competencias fue reglamentada por la “Ley 60 de 1993, en la cual se fijó un porcentaje de recursos que luego se repartía entre los departamentos y distritos para después ser distribuido en los diferentes sectores”, posteriormente “con la Ley 715 (de 2001) primero se estableció un porcentaje de recursos para cada uno de los sectores que posteriormente se repartiría entre los municipios, distritos y departamentos.” (Bonet, J, Pérez, G, y Ayala, J, 2014, pág. 9, 10)

Así las cosas, con los ingresos del SGP, el municipio de Quinchía, ha puesto en marcha diversos proyectos sociales, de infraestructura, educación, trabajo, cultura, economía, entre otros, que han permitido el desarrollo de la región, y el bienestar de sus habitantes.

Entre los programas establecidos por el gobierno municipal de Quinchía, enfocados en la población minera se encuentran:

1. “Mineros artesanales caracterizados: Caracterización e inscripción de 500 mineros en la plataforma del Ministerio de Minas y Energía, el cual se actualiza anualmente.
2. Mesas de concertación regional para el manejo de la minería informal: Se realizó la primera mesa de concertación en el mes de diciembre para tratar la problemática que se deriva la actividad relacionada con la extracción ilícita de recursos minerales, estas mesas cuentan con la participación de la Alcaldía Municipal, la Procuraduría General De la Nación, para este caso la Procuraduría Agraria, la Policía Nacional, la CARDER (Corporación Autónoma Regional de Risaralda), la Personería Municipal, la Comisaria de Familia, entre otros (2016).
3. Capacitación a grupos de mineros organizados en la formalización, seguridad y salud en el trabajo y reducción del uso del mercurio: Capacitación a los mineros en temas de seguridad en el trabajo, protección del medio ambiente.
4. Apoyo logístico, jurídico, técnico u operativo a las zonas de reserva especial minera
5. Apoyo técnico o jurídico para la conformación de una organización de economía solidaria en el Corregimiento de Irra (Municipio de Quinchía, Risaralda)
6. Apoyo logístico, jurídico, técnico u operativo a las zonas de reserva especial minera.
7. Trámites para la legalización de las canteras disponibles en el municipio

8. Creación de un sistema de información minera que se actualice anualmente.
9. Apoyo jurídico y administrativo a organizaciones de economía solidaria que comercialicen minerales” (Cano, B, 2018, pág. 4)

Otra de las implicaciones que tiene el ejercicio de la minería radica en la educación, que es y ha sido una desventaja cuando se relaciona con la minería informal, pues el grado de escolaridad no solo de los mineros sino de la población del municipio de Quinchía en general, ha sido bajo y deficiente. Y no solo es el acceso a una formación básica o superior, sino la falta de motivación o el impulso de quienes se dedican a la actividad minera, de adquirir conocimientos más allá de los necesarios para desarrollar su labor, sin mayores contratiempos, y todo para la consecución de su fin primordial, su subsistencia, aunque ha habido esfuerzos del gobierno local para capacitar a los pequeños mineros en cuestiones de seguridad en el trabajo, y el uso de técnicas que permitan optimizar los recursos y emplearlos en su labor diaria.

Además, se tiene que otro factor indispensable para tener unas condiciones mínimas de subsistencia, es la salud, y así como se vio con la educación, su cobertura es limitada, no solo por la falta de recursos económicos e infraestructura, sino por las dificultades que presenta acceder a toda la población, y más aún cuando los mineros, en su mayoría, provienen de comunidades indígenas y afrodescendientes, con creencias, convicciones y conocimientos ancestrales para tratar las falencias del cuerpo y el alma, por lo que la medicina actual les es, en ocasiones, contraria a su ideología.

Por último, se puede observar un impacto de la actividad de exploración y explotación minera en el ámbito cultural, pues varias comunidades indígenas y afrodescendientes confluyen

en la región, con sus propias características y costumbres, tanto de vida como de ejecución de su labor minera.

A pesar de la variada legislación y jurisprudencia que protegen estas comunidades diferenciadas, y les dan un carácter especial de protección de sus derechos, éstas son insuficientes al momento de enfrentarse con acciones de conflicto armado y desplazamiento forzado, que inciden en la transformación de sus costumbres culturales, por el desarraigo de su territorio que esta problemática social conlleva, y la inevitable adaptación a nuevas conductas, usos y prácticas, en un nuevo entorno, lo cual lleva finalmente a una pérdida del patrimonio cultural del Estado.

11.2. Incidencias normativas y jurisprudenciales de carácter económico, debido a la exploración y explotación minera, a partir del año 2001, en el municipio de Quinchía, Risaralda.

Partiendo de la situación económica de la población minera, se encuentran similitudes en los municipios colindantes con el río Cauca, como Anserma, Chinchiná, Filadelfia, La Merced, Marmato, Riosucio, Supía, entre otros; allí se desarrolla una actividad que ha sido aprendida en la mayoría de los casos, a través de sus progenitores, conocida como minería tradicional, toda vez que la práctica es una continuación de las actividades mineras de los ancestros que se ha mantenido de generación en generación con algunos cambios a causa de la competencia o de las necesidades que se presentan en el ámbito minero o en el desarrollo del barequero.

Esta población encuentra en la Ley 685 del 2001 en sus Artículos 155 y 156 permite desarrollar la actividad minera de forma artesanal, pero desafortunadamente con unas restricciones desfavorables para el minero, ya que se limita el crecimiento de su labor al negarle

la oportunidad de utilizar algún tipo de maquinaria o medios mecánicos para hacer su trabajo más eficiente y seguro, y sin mayores posibilidades de expandirla en aras de mejorar la calidad de vida suya y de su familia, como se muestra a continuación:

“Artículo 155. Barequero. El barequeo, como actividad popular de los habitantes de terrenos aluviales actuales, será permitida, con las restricciones que se señalan en los artículos siguientes. Se entiende que esta actividad se contrae al lavado de arenas por medios manuales sin ninguna ayuda de maquinaria o medios mecánicos y con el objeto de separar y recoger metales preciosos contenidos en dichas arenas. Igualmente, será permitida la recolección de piedras preciosas y semipreciosas por medios similares a los que se refiere el presente artículo.” (Ley 685, 2011, art. 155)

“Artículo 156. Requisito para el barequero. Para ejercitar el barequeo será necesario inscribirse ante el alcalde, como vecino del lugar en que se realice y si se efectuare en terrenos de propiedad privada, deberá obtenerse la autorización del propietario.

Corresponde al alcalde resolver los conflictos que se presenten entre los barequeros y los de éstos con los beneficiarios de títulos mineros y con los propietarios y ocupantes de terrenos”. (Ley 685, 2011, art. 156)

No es que exista primero la ley que la actividad como tal, por el contrario, como se mencionó, tratándose de una faena de tanta tradición ancestral solo hasta el año 2001 cuando fue creada la actual legislación minera, se reconoce el barequeo como una actividad legal, siempre y cuando cumpla con los requisitos formales, pues de lo contrario estaría realizando una conducta ilícita, descrita en el Artículo 338 del Código Penal Colombiano – Ley 599 de 2000, donde se

penaliza la actividad minera informal, es decir, que sea desarrollada sin el cumplimiento de las exigencias legales, así:

“Artículo 338. Explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales. <Penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, a partir del 1o. de enero de 2005. El texto con las penas aumentadas es el siguiente:> El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente explote, explore o extraiga yacimiento minero, o explote arena, material pétreo o de arrastre de los cauces y orillas de los ríos por medios capaces de causar graves daños a los recursos naturales o al medio ambiente, incurrirá en prisión de treinta y dos (32) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes”. (Ley 599, 2000, art. 338)

El hecho de declararse dicha actividad minera como un delito, es ya grave para los mineros de subsistencia, pues por su presunta ilegalidad no puedan ser inscritos en el SI MINERO y obtener el Registro Único de Comercializadores de Minerales (RUCOM), así lo estipula el artículo 112 de la Ley 1450 de 2011; por tal razón no están expuestos solamente a la cárcel sino al decomiso de la producción diaria de oro necesaria para la subsistencia de los mineros barequeros o chatarreros y su familia, como se indica:

“Artículo 112. Medidas de control a la comercialización de minerales. Para los fines de control de la comercialización de minerales, el Instituto Colombiano de Geología y Minería, INGEOMINAS, o quien haga sus veces, deberá publicar la lista de los titulares mineros que se encuentren en etapa de explotación y que cuentan con las autorizaciones o

licencias ambientales requeridas. Esta lista también debe incluir la información de los agentes que se encuentran autorizados para comercializar minerales.

Las autoridades ambientales competentes informarán, periódicamente al Ingeominas o la entidad que haga sus veces, las novedades en materia de licencias ambientales.

A partir del 1o de enero de 2012, los compradores y comercializadores de minerales sólo podrán adquirir estos productos a los explotadores y comercializadores mineros registrados en las mencionadas listas, so pena del decomiso por la Autoridad competente, del mineral no acreditado y la imposición de una multa por parte de la Autoridad Minera conforme a lo previsto en el artículo 115 de la Ley 685 de 2001.

Los bienes decomisados serán enajenados por las Autoridades que realicen el decomiso de los mismos y el producido de esto deberá destinarse por parte de dichas autoridades a programas de erradicación de explotación ilícita de minerales.

El Gobierno Nacional reglamentará el registro único de comercializadores y los requisitos para hacer parte de este.” (Ley 1450, 2011, art. 112)

El SI MINERO,

“Es un sistema de información del sector minero que busca facilitar la labor de la institucionalidad minera colombiana y de sus usuarios, a través de la automatización de los trámites de la administración del recurso minero. (...) El proceso consiste en señalar y delimitar zonas mineras en las cuales la exploración y explotación del suelo y subsuelo mineros deberán ajustarse a las disposiciones especiales del Capítulo XIV del Código de Minas sobre protección y participación de las comunidades y grupos indígenas asentados

en dichos territorios. Establecer zonas mineras especiales, con extensión y linderos, dentro de los terrenos baldíos ribereños, adjudicados por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria como propiedad colectiva de una comunidad negra, a solicitud de ésta. Dentro de estas zonas, la autoridad otorgará concesión como titular a la aludida comunidad, y no a sus integrantes individualmente considerados.” (Ministerio de Minas y Energía, 2015, pág. 2)

Por su parte, el Registro Único de Comercializadores de Minerales – RUCOM:

“Es una medida de control, soportada por una herramienta tecnológica, que permite certificar a las personas naturales y jurídicas que comercializan de los minerales en el territorio nacional con el propósito de darle mayor transparencia a la actividad comercializadora de minerales en Colombia. El RUCOM es administrado por la Agencia Nacional de Minería y a través plataforma tecnológica mencionada permite a los interesados solicitar la inscripción al RUCOM en línea, obtener el certificado de acreditación, una vez evaluada la solicitud presentada, así como consultar cada uno de los listados.” (Agencia Nacional de Minería, 2018, pág. 1)

De otro lado, de acuerdo a un estudio preparado para la Asociación del Sector de la Minería a Gran Escala realizado por FEDESARROLLO, tratándose de recursos minerales:

“La producción de oro en Colombia presenta un comportamiento muy inestable durante las últimas tres décadas. En el caso particular de este mineral, el comportamiento puede no estar relacionado directamente con los niveles de producción, sino con las cifras reportadas, debido a la alta ilegalidad presente en la explotación de este mineral en el país. En 2010, la Defensoría del Pueblo reportó que el 28% de las unidades de

explotación minera de hecho (sin título) se dedican a la explotación de oro. Además, según el Censo Minero Departamental 2010-2011, de las 4133 Unidades de Producción Minera de oro censadas, el 86,7% no contaban con título minero. Como si esto fuera poco, en las regiones donde se adelantan labores de exploración y explotación de oro, las situaciones de violencia, extorsiones y asesinatos son acentuadas.

No obstante, los precios del oro muestran un pronunciado aumento durante la última década debido a su valor como activo refugio en la economía mundial, principalmente luego de la crisis financiera de 2008, donde los metales preciosos como la plata y el oro, se convirtieron en una inversión más segura ante la incertidumbre sobre el desempeño de la economía estadounidense, la volatilidad de las bolsas de valores y las fluctuaciones de las principales monedas. La evolución futura de las cotizaciones de este metal, en los próximos dos años, depende más de las políticas monetarias de los países desarrollados y emergentes que de factores fundamentales relacionados con la dinámica económica que explican en tiempos normales la demanda del oro.” (Martínez, A, Aguilar, T., 2013, pág. 11).

Esto confirma la importancia de la actividad minera para la economía colombiana, pues es fundamental para los ingresos y recursos provenientes de su comercialización, y esto no solo trae subvenciones para las grandes empresas, sino también para aquellos pequeños mineros que, con su actividad informal, son beneficiarios de estos incentivos, y favorecen el desarrollo de su comunidad y de sus familias.

12. Cronograma y Presupuesto

Cronograma de Actividades		
Item	Actividad	Fecha
1	Acercamiento con mineros, barequeros y chatarreros del corregimiento de Irra, del municipio de Quinchía, Risaralda.	Febrero 2015
2	Socialización con el alcalde y el Concejo Municipal de Quinchía, Risaralda	Septiembre 2015
3	Acercamiento teórico	2015 – 2018
4	Selección de información	2015 – 2018
5	Reunión con Agencia Nacional de Minería (ANM), mineros de la zona.	Marzo 2017
6	Reunión con distintos actores, coordinador de asuntos mineros del departamento de Risaralda, CARDER, Procuradora Agraria en Pereira, Risaralda.	Julio 2017
7	Reunión con los actores mineros del municipio de Quinchía, Risaralda.	Marzo 2018
8	Análisis de la información	Abril – octubre 2018
9	Sistematización de la información	Abril – octubre 2018
10	Socialización de resultados	Noviembre 2018

Presupuesto de Gastos	
Transportes de 6 visitas	\$ 480.000
Alimentación – refrigerios mineros y acompañantes	\$ 410.000
Telefonía y acceso a medios tecnológicos	\$ 50.000
TOTAL	\$ 940.000

13. Referencias Bibliográficas

- Agencia Nacional de Minería. (2014). Beneficios de la Minería. Bogotá. Obtenido de:
<https://www.anm.gov.co/portalninos/beneficios-mineria>
- Agencia Nacional de Minería. (2015). Oro y plata. Bogotá. Obtenido de:
https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/oro_plata.pdf
- Agencia Nacional de Minería. (2017). Producción de Oro 2017-2018. Bogotá. Obtenido de:
<http://mineriaencolombia.anm.gov.co/index.php/es/produccion-oro-2017>
- Agencia Nacional de Minería. (2018). ¿Qué es el RUCOM?. Bogotá. Obtenido de:
<https://www.anm.gov.co/?q=que-es-Rucom>
- Alcaldía Municipal de Quinchía. (2018). Información general de Quinchía Risaralda. Quinchía. Obtenido de: <http://www.quinchia-risaralda.gov.co/municipio/nuestro-municipio>
- Alcaldía de Quinchía, Risaralda. (2016). Plan de Desarrollo Municipal “Quinchía Primero”. Quinchía. Obtenido de:
http://quinchiarisaralda.micolombiadigital.gov.co/sites/quinchiarisaralda/content/files/000110/5468_plan-de-desarrollo-municipal-2.pdf
- Alcaldía de Quinchía, Risaralda. (2008). Plan de Gestión Ambiental. 2008 – 2011. Obtenido de:
[http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/quinchia%20-%20risaralda%20-%20pga%20-%202008%20-%202011%20\(%20pag%2075%20-%204621%20kb\).pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/quinchia%20-%20risaralda%20-%20pga%20-%202008%20-%202011%20(%20pag%2075%20-%204621%20kb).pdf)
- Amaya, O.D., Procuraduría General de la Nación. (2011). Informe preventivo sobre minería ilegal en Colombia. Bogotá. Obtenido de:
http://www.procuraduria.gov.co/portal/Procuraduria-revela_informe_preventivo_sobre_miner_a_ilegal_en_Colombia.news
- Anglogold Ashanti Colombia. (2018). Ejemplo de minería bien hecha con las comunidades y el medio ambiente. Bogotá. Obtenido de:
<http://www.anglogoldashanticolombia.com/quienes-somos/>
- Arias, A. (2010). Minería, la otra renta de grupos armados ilegales. Bogotá. Obtenido de:
<https://www.arcoiris.com.co/2012/10/mineria-la-otra-renta-de-grupos-armados-ilegales/>
- Armijo, Marianela. (2009). Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público. ILPES/CEPAL. Chile. Obtenido de:
https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/38453/manual_planificacion_estrategica.pdf
- Arteaga, M; Turtulici, R; León, J; Padrón, K; César, R; Caribbean International University. (2015). Investigación en Ciencias Sociales en el siglo XXI. Carácas. Obtenido de:
<https://sites.google.com/site/investigacioncsociales/home>

- Banco de la República. (2018). Boletín de Indicadores Económicos. Bogotá. Obtenido de: <http://www.banrep.gov.co/economia/pli/bie.pdf>
- Banco de la República. (2018). ¿Qué es el producto interno bruto?. Bogotá. Obtenido de: <http://www.banrep.gov.co/es/contenidos/page/qu-producto-interno-bruto-pib>
- Betti Schmid, C., y Carmona, M. D. (2013). Minería en Antioquia: un problema de políticas públicas nacionales. Revista Contexto. Medellín. Obtenido de: <https://issuu.com/periodicocontexto/docs/contexto35>
- Bonet, J, Pérez, G, y Ayala, J. (2014). Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia. Banco de la República. Bogotá. Obtenido de: http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtser_205.pdf
- Botero, M. (2016). Impacto de las regalías en la inversión pública municipal: la desconcentración concentrada. Equidad y Desarrollo, (26), 39-76. Obtenido de: <https://revistas.lasalle.edu.co/index.php/ed/article/view/3013>
- Builes Naranjo, M. M., Herrada Rodríguez, E., y Ossa Duque, E. (2012). Minería y medio ambiente en el Estado colombiano: Una perspectiva constitucional y legal a la luz del Plan Nacional de Desarrollo. Manizales. Obtenido de: <http://ridum.umanizales.edu.co:8080/xmlui/handle/6789/912>
- Cano, B. (2018). Alcaldía Municipal de Quinchía. Informe de gestión. Plan de Desarrollo Municipal “Quinchía Primero”. Vigencia 2017. Quinchía. Obtenido de: <http://www.quinchia-risaralda.gov.co/informes-rendicion-de-cuentas/informe-de-gestion-plan-de-desarrollo-municipal-vigencia>
- Cárdenas, M; Reina, M; FEDESARROLLO; ASOMINEROS. (2008). La Minería En Colombia: Impacto Socioeconomico y Fiscal. Bogotá D.C. Obtenido de: http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/893/CDF_No_25_Abril_2008_Esp.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Cárdenas, J. A., Arcos, A, Echavarría, E. (2017). Seguridad y salud en la pequeña minería Colombiana: estudios de caso en oro y carbón. Serie sobre la MAPE Responsable, Volumen 10. Envigado. Obtenido de: <http://www.responsiblemines.org/wp-content/uploads/2017/07/07-10-2017-Somos-Tesoro-Seguridad-y-Salud.compressed.pdf>
- CARDER. (2012). Corporación Autónoma Regional de Risaralda. Naturales Jurídica. Pereira. Obtenido de: http://www.carder.gov.co/index.php/web/es/naturaleza-juridica#naturaleza_juri_dica
- Cifuentes, R. (2011). Diseño de proyectos de investigación cualitativa. Buenos Aires. Obtenido de: <http://files.coordinacion-de-investigaciones.webnode.com.co/200000021-47c0549bf3/Enfoque%20de%20investigaci%C3%B3n.pdf>

CINEP/ Programas por la paz. (2012). Minería, conflictos sociales y violación a los derechos humanos en Colombia. Bogotá D.C. Obtenido de:
https://www.alainet.org/images/IE_CINEP_octubre_2012.pdf

Concejo Municipal. Municipio de Quinchía. Risaralda. (2016). Plan de Desarrollo 2016-2019 “Quinchía Primero”. Quinchía. Obtenido de:
http://quinchiarisaralda.micolombiadigital.gov.co/sites/quinchiarisaralda/content/files/000110/5468_plan-de-desarrollo-municipal-2.pdf

Congreso de la República de Colombia. (22 de diciembre de 1993). Artículo 76 [Título X]. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. [Ley 99 de 1993]. DO: 41.146. Obtenido de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993.html

Congreso de la República de Colombia. (28 de junio de 1994). Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones. [Ley 141 de 1994]. DO: 41.414. Obtenido de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0141_1994.html

Congreso de la República de Colombia. (julio 24 de 2000). Artículo 338 [Título XI]. Código Penal. [Ley 599 de 2000]. DO: 44.097. Obtenido de:
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0599_2000.html

Congreso de la República de Colombia. (15 de agosto de 2001). Artículo 13 [Título I]. Código de Minas. [Ley 685 de 2001]. DO: 44.545. Obtenido de:
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0685_2001.html

Congreso de la República de Colombia. (15 de agosto de 2001). Artículo 34 [Capítulo III]. Código de Minas. [Ley 685 de 2001]. DO: 44.545. Obtenido de:
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0685_2001.html

Congreso de la República de Colombia. (15 de agosto de 2001). Artículo 45 [Título II]. Código de Minas. [Ley 685 de 2001]. DO: 44.545

Congreso de la República de Colombia. (15 de agosto de 2001). Artículo 155 [Título IV]. Código de Minas. [Ley 685 de 2001]. DO: 44.545. Obtenido de:
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0685_2001.html

Congreso de la República de Colombia. (15 de agosto de 2001). Artículo 156 [Título IV]. Código de Minas. [Ley 685 de 2001]. DO: 44.545. Obtenido de:
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0685_2001.html

Congreso de la República de Colombia. (16 de junio de 2011). Artículo 112 [Título IV]. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. [Ley 1450 de 2011]. DO:

- 48.102. Obtenido de:
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1450_2011_pr002.html#112
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. (20 de abril de 2016). Sentencia 11001-03-26-000-2014-00156-00 (52506). [MP Jaime Orlando Santofimio Gamboa (E)]. Obtenido de:
<http://www.fedecundi.com/52506suspension.pdf>
- Constitución política de Colombia [Const.] (1991) Artículo 25 [Título II]. 2da Ed. Gaceta Constitucional No. 116. Bogotá. Obtenido de:
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr007.html#25
- Constitución política de Colombia [Const.] (1991) Artículo 26 [Título II]. 2da Ed. Gaceta Constitucional No. 116. Bogotá. Obtenido de:
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr007.html#26
- Constitución política de Colombia [Const.] (1991) Artículo 230 [Título VIII]. 2da Ed. Gaceta Constitucional No. 116. Bogotá. Obtenido de:
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr007.html#230
- Constitución política de Colombia [Const.] (1991) Artículo 330 [Capítulo IV]. 2da Ed. Gaceta Constitucional No. 116. Bogotá. Obtenido de:
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr011.html#330
- Contraloría General de la Nación.(2013). Informe especial: Minería ilegal. Bogotá. Obtenido de:
<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/198738/Separata-Mineria-Ilegal.pdf/4d3d5cbe-4bda-430a-831e-ef2f6bbf5d0d?version=1.0>
- Contraloría General de la Nación. (2012). ¿Qué son regalías?. Bogotá. Obtenido de:
<https://www.contraloria.gov.co/web/regalias>
- Corte Constitucional. (1997). Sentencia SU-039. M.P. Antonio Barrera Carbonell. Obtenido de:
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/su039-97.htm>
- Corte Constitucional. (2002). Sentencia C-339. M.P. Jaime Araujo Rentería. Obtenido de:
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-339-02.htm>
- Corte Constitucional. (2002). Sentencia C-418. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Obtenido de:
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-418-02.htm>
- Corte Constitucional. (2002). Sentencia C-669. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Obtenido de:
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-669-02.htm>

- Corte Constitucional. (2002). Sentencia C-891. M.P. Jaime Araújo Rentería. Obtenido de:
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-891-02.htm>
- Corte Constitucional. (2009). Sentencia C-813. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Obtenido de:
<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-813-09.htm>
- Corte Constitucional. (2010). Sentencia C-983. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Obtenido de:
<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-983-10.htm>
- Corte Constitucional. (2011). Sentencia C-366. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Obtenido de:
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-366-11.htm>
- Corte Constitucional. (2011). Sentencia C-367. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Obtenido de:
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-367-11.htm>
- Corte Constitucional. (2012). Sentencia C-395. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Obtenido de:
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-395-12.htm>
- Corte Constitucional. (2013). Sentencia T-743. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Obtenido de:
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-743-13.htm>
- Corte Constitucional. (2014). Sentencia C-123. M.P. Alberto Rojas Ríos. Obtenido de:
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-123-14.htm>
- Corte Constitucional. (2014). Sentencia C-178. M.P. Maria Victoria Calle Correa. Obtenido de:
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-178-14.htm>
- Corte Constitucional. (2016). Sentencia C-259. M.S. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Obtenido de:
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-259-16.htm>
- Corte Constitucional. (2016). Sentencia C-273. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Obtenido de:
<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/C-273-16.htm>
- Corte Constitucional. (2016). Sentencia C-389. M.P. María Victoria Calle Correa. Obtenido de:
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-389-16.htm>
- Corte Constitucional. (2017). Sentencia SU-133. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Obtenido de:
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/su133-17.htm>
- Corte Constitucional. (2018). Sentencia SU-095. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. Obtenido de:
<http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2040%20comunicado%2011%20de%20octubre%20de%202018.pdf>
- Corte Constitucional. (2018). Consultas Populares en 5 puntos. Bogotá. Obtenido de:
<https://www.facebook.com/corteconstitucionaldecolumbia/photos/a.417643614978639/1994148270661491/?type=3&theater>

- Defensoría del Pueblo. (2015). La minería sin control. Un enfoque desde la vulneración de los Derechos Humanos. Bogotá. Obtenido de:
<http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/InformeDeMineria2016.pdf>
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (27 de septiembre de 2011). Artículo 2 [Capítulo I]. Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA– y se dictan otras disposiciones. [Decreto 3573 de 2011]. DO: 48.205. Obtenido de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_3573_2011.html
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2006). Censo General 2005. Bogotá. Obtenido de:
<https://www.dane.gov.co/files/censo2005/perfiles/risaralda/quinchia.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2018). Boletín técnico Producto Interno Bruto (PIB) Segundo trimestre 2018. Bogotá. Obtenido de:
https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol_PIB_IItrim18_produccion_y_gasto.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2018). Empleo informal y seguridad social. Bogotá. Obtenido de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2018). Gran encuesta integrada de hogares (GEIH) Mercado laboral. Bogotá. Obtenido de:
<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>
- Departamento Nacional de Planeación. (2017). Desarrollo Social. Bogotá. Obtenido de:
<https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-social/Paginas/desarrollo-social.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). El Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES. Bogotá. Obtenido de:
<https://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación. (2017). Mapa Regalías. Bogotá. Obtenido de:
<http://maparegalias.sgr.gov.co/#/>
- Díaz-Arriaga, F. (2014). Revista de Salud Pública. Volumen 16, Número 6, p. 947-957, 2014. ISSN electrónico 2539-3596. ISSN impreso 0124-0064. Bogotá. Obtenido de:
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/revsaludpublica/article/view/45406/62006>
- Donoghue, A. M. (2004). Occupational health hazards in mining: an overview. Occupational Medicine 2004;54:283–289. Australia. Obtenido de: https://ws003-universitatpolit.netdna-ssl.com/php_preencionintegral/sites/default/files/minas_1.pdf
- González Perafán, L. (2013). Impacto de la minería de hecho en Colombia: estudios de caso: Quibdó, Istmina, Timbiquí, López de Micay, Guapi, El Charco y Santa Bárbara. Bogotá. Obtenido de: <http://www.mineriayresistencia.org/wp-content/uploads/archivos/RE->

EXISTENCIAS/PROCESOS%20DE%20RESISTENCIA/NACIONAL/2013%20Impacto%20de%20la%20mineria%20de%20hecho%20en%20Colombia.pdf

Gran Colombia Gold. (2018). Gran Colombia Gold. Medellín. Obtenido de:
<http://www.grancolombiagold.com/about-us/default.aspx>

Güiza, L. (2013). La pequeña minería en Colombia: una actividad no tan pequeña. Bogotá D.C. Obtenido de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/dyna/article/view/35819/45320>

Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2010). Metodología de la Investigación. México D.F., México: McGraw Hill.

Jiménez, N. (2012). Análisis del impacto económico de la minería en Colombia y control ejercido por el Estado frente al tema de ilegalidad años 2010–2011. Bogotá. Obtenido de: <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/10493/1/JimenezGuantivaNataly2013.pdf>

Lleras, R. (2015). Las manifestaciones artísticas de la época precolombina. Credencial Historia No. 308. Banco de la República. Bogotá. Obtenido de:
<http://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-308/las-manifestaciones-artisticas-en-la-epoca-precolombina>

López, M. (2012). Los movimientos sociales y su influencia en el ciclo de las políticas públicas. México. Obtenido de:
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252012000300005

Mansarovar Energy. (2017). Nuestra compañía. Bogotá. Obtenido de:
<http://www.mansarovar.com.co/nuestra-compania/quienes-somos>

Martínez, A., Aguilar, T, y FEDESARROLLO (2013). Estudio sobre los impactos socio-económicos del sector minero en Colombia: encadenamientos sectoriales. Bogotá D.C. Obtenido de:
http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/152/CDF_No_47_Julio_2013.pdf?sequence=3&isAllowed=y

Martínez, A. y FEDESARROLLO. (2012). Impacto socioeconómico de minería en Colombia. Bogotá D.C. Obtenido de: <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/375>

Martínez, M. (2006). La investigación cualitativa (síntesis conceptual). Revista de investigación en psicología, 123-146. Carácas. Obtenido de:
http://sisbib.unmsm.edu.pe/bvrevistas/investigacion_psicologia/v09_n1/pdf/a09v9n1.pdf

Mineros. (2018). Por el bienestar de todos. Bogotá. Obtenido de:
<http://www.mineros.com.co/es/noticias-mineros/741-colombia-exporto-el-ano-pasado-mas-oro-del-que-produjo>

- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2003). Acuerdos firmados por Colombia. Bogotá. Obtenido de:
http://www.mincit.gov.co/publicaciones/10473/acuerdos_firmados_por_colombia
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (5 de agosto de 2010). Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales" [Decreto 2820 de 2010]. DO: 47.792. Obtenido de:
http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/decretos/2010/dec_2820_2010.pdf
- Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. (15 de octubre de 2014). Artículo 3 [Título I]. Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales. [Decreto 2041 de 2014]. DO: 49.305. Obtenido de:
https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_2041_2014.htm#53
- Ministerio de Minas y Energía. (2015). Instructivo para zonas mineras de comunidades negras y zonas mineras indígenas. Bogotá. Obtenido de:
<http://siminero.minminas.gov.co/SIMINERO/ayuda/InstructivoComunidadesNegraseIndigenas.pdf>
- Ministerio de Minas y Energía. (2018). Formalización para la pequeña minería. Bogotá. Obtenido de: <https://www.minminas.gov.co/formalizacion-mineral>
- Ministerio de Minas y Energía. (2013). Normatividad Minera. Bogotá. Obtenido de:
<https://www.minminas.gov.co/normativa-minera>
- Ministerio de Minas y Energía. (2017). Plan Nacional de Desarrollo Minero con horizonte a 2025. Minería responsable con el desarrollo. Bogotá. Obtenido de:
http://www1.upme.gov.co/simco/PlaneacionSector/Documents/PNDM_Dic2017.pdf
- Ministerio de Minas y Energía. (2016). Política Minera de Colombia. Bases para la minería del futuro. Bogotá. Obtenido de:
<https://www.minminas.gov.co/documents/10180/698204/Pol%C3%ADtica+Minera+de+Colombia+final.pdf/c7b3fcad-76da-41ca-8b11-2b82c0671320>
- Ministerio de Minas y Energía. (2015). Reglamento de Seguridad en las Labores Mineras Subterráneas – Decreto 1886 del 21 de septiembre de 2015. Bogotá. Obtenido de:
https://www.minminas.gov.co/documents/10180/698204/DOCUMENTO_ReglamentoSeguridadMineriaSubterranea.pdf/774e58ab-d35d-4d92-8e7e-fd63ec127216
- Organización Internacional del Trabajo. (27 de junio de 1989) Artículo 6 [Parte I]. Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. [Convenio 169]. Vigencia: 5 de septiembre de 1991. Obtenido de:
https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312314#A6
- Ortiz, L. A.; Reyes, M. A. (2010) Páramos en Colombia: Un ecosistema vulnerable. Universidad Sergio Arboleda. Bogotá D.C. Obtenido de: <https://es.slideshare.net/Migu4l/paramos-colombia>

- Pacchioni, E. A., Sabogal Moreno, A., y Asmat, R. (2014). Minería informal aurífera en Colombia. FEDESARROLLO. Bogotá D.C. Obtenido de: <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/368>
- Pantoja Timarán, F.H. y Pantoja Barrios, S.D. (2016). Problemas y desafíos de la minería de oro artesanal y en pequeña escala en Colombia. Universidad de Nariño. Revista: rev.fac.cienc.econ., Vol. XXIV (2). Nariño. Obtenido de: <http://www.scielo.org.co/pdf/rfce/v24n2/v24n2a09.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (2008). El uso de mercurio en laminaería del oro artesanal y en pequeña escala. Kenia. Obtenido de: https://ige.org/archivos/IGE/mercurio_en_la_Mineria_de_Au.pdf
- Pulido, A. (2015). Los territorios frente a la minería. Debates y alternativas alrededor de la problemática minera en Colombia. Bogotá. Obtenido de: <https://censat.org/es/publicaciones/los-territorios-frente-a-la-mineria-debates-y-alternativas-alrededor-de-la-problematica-minera-en-colombia>
- Rieznik, N, y Hernández, A. (2005). Buena Práctica. Madrid. Obtenido de: <http://habitat.aq.upm.es/temas/a-buena-practica.html>
- Rodríguez, G., Flores, J. G., y Jiménez, E. G. (1999). Metodología de la investigación cualitativa. Málaga. Obtenido de: <http://media.utp.edu.co/centro-gestion-ambiental/archivos/metodologia-de-la-investigacion-cualitativa/investigacioncualitativa.doc>.
- Ruiz, C. A. (2016). ¿Hasta dónde podemos hablar de minería sostenible en Colombia? Universidad Javeriana. Bogotá. Obtenido de: <http://www.javeriana.edu.co/educon/blog/mineria-sostenible-en-colombia>
- Villa P, V., & Franco S, G. (2015). Diagnóstico minero y económico del Departamento de Antioquia. Universidad Nacional de Colombia. Medellín. Obtenido de: <http://www.bdigital.unal.edu.co/34831/1/35048-174587-1-PB.pdf>
- Villegas, María Cecilia. (2017) Foco Económico. El Impacto de la Minería en la Economía y el Desarrollo Social. Parte 1. Perú. Obtenido de: <http://focoeconomico.org/2017/01/06/el-impacto-de-la-mineria-en-la-economia-y-el-desarrollo-social-parte-1/>
- Zapata, O. J. (2013). Perspectivas de la minería artesanal y de pequeña escala responsable: un análisis de proyectos piloto en el Chocó. Medellín. Obtenido de: <http://bdigital.unal.edu.co/9480/1/21549079.2013.pdf>