

LA EXPEDICIÓN DE LICENCIAS PARA LA EXPLOTACIÓN MINERA.

Un estudio sobre la independencia y autonomía entre la autoridad minera y ambiental

Jairo Cortes Forero¹

RESUMEN. La investigación hará un estudio sobre los permisos y licencias para la explotación minera, específicamente sobre la inconveniencia de la independencia y autonomía de la autoridad minera y ambiental. Se indagará acerca del conflicto que estas entidades causan al otorgar los permisos y licencias sin regulación armónica, con respecto a los intereses del titular minero; es decir que la autoridad minera bien puede otorgar el título minero pero la autoridad ambiental no otorgar la licencia ambiental, o postergar su expedición indefinidamente. Para el efecto se hará uso del régimen jurídico sobre otorgamiento de títulos mineros y licencias ambientales, así como resoluciones gubernamentales, todo lo anterior con apoyo en el análisis de los procedimientos para la expedición de los títulos mineros y las licencias ambientales.

PALABRAS CLAVES: Agencia Nacional de Minería (ANM), exploración, explotación, licencia ambiental, minería, Plan de Ordenamiento Territorial (POT), Título minero.

ABSTRACT: Research will make a study of permits and licenses for mining, specifically about the inconvenience of the independence and autonomy of the mining and environmental authorities. Will be investigated about the conflict that these entities cause to issue permits and licenses without harmonic regulation with regard to the interests of the mining company; ie the mining authority can either grant the mining title but the environmental authority not to grant the environmental license, or indefinitely postpone his expedition. For this purpose we will make use of the legal system on granting of mining rights and licenses, as well as government resolutions, all the above with support in the analysis of procedures for issuing mining permits and environmental licenses.

Keywords: Environmental permit, exploitation, exploration, Land Management Plan (POT), Mineral rights, National Mining Agency (ANM), mining.

¹ Egresado de la Facultad de derecho de la Universidad Católica de Colombia, sede Bogotá D.C. Ha cursado la totalidad de las materias del pensum exigido por la facultad para obtener el título de abogado. Actualmente se encuentra laborando como trabajador independiente, Teléfono 3138573390 y correo electrónico jairocortesforero@hotmail.com

SUMARIO

Introducción. I. Aspectos que Enmarcan la Explotación Minera, II. La Minería Responsable, III. Aspectos Normativos de la Explotación Minera, IV. La Necesidad de Políticas Ecuánimes. Conclusiones, Bibliografía



Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)

La presente obra está bajo una licencia:
Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)

Para leer el texto completo de la licencia, visita:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/co/>

Usted es libre de:



Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra

hacer obras derivadas

Bajo las condiciones siguientes:



Atribución — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



No Comercial — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

INTRODUCCIÓN

Históricamente en Colombia la minería ha existido, desde que la presencia de oro dentro del territorio nacional marcó la ruta para la migración de poblaciones enteras a las selvas del pacífico, desde ese entonces la minería ha sido uno de los principales polos de desarrollo dentro de la sociedad colombiana, pero en la actualidad la minería es una actividad que crece rápida e indiscriminadamente, al ser declarada como una actividad de utilidad pública (Art 13 Código de Minas).

Para regular esta actividad, en el año 2004 el Ministerio de Minas y Energía designó al Ingeominas como Autoridad Minera en Colombia para que, con base en el Código de Minas o Ley 685 de 2001, controlara la reglamentación sobre los distintos roles que interactúan en el desarrollo de las actividades mineras como son: prospección, exploración, construcción y montaje, explotación, aprovechamiento y comercialización de la riqueza del subsuelo. En el año 2012 nace la Agencia Nacional de Minería (ANM), entidad que reemplazó al Ingeominas. Entonces con base en el código minero, la ANM expide, mediante contratos de concesión, los títulos mineros para las etapas de exploración, construcción y montaje, y explotación, concesiones que hacen parte de un sistema que regula, coordina y salvaguarda el otorgamiento de títulos mineros.

Como la exploración es una etapa que se desarrolla sin necesidad de licencias de tipo ambiental, las personas o entidades interesadas en futuras explotaciones mineras a quienes se les ha otorga el título minero, deben incurrir en grandes inversiones destinadas a caracterizar el tipo y la cantidad de materiales existentes, explorando en las zonas susceptibles de explotación.

Pero dentro de todas las etapas de un proceso minero, no se puede omitir que la protección del medio ambiente es una necesidad de la humanidad y que los colombianos deben buscar por todos los medios la recuperación y protección urgente del entorno, ante su inminente deterioro y riesgos presentes. Siendo la minería, y principalmente la minería que se realiza de forma no controlada, una de

las actividades más críticas que puede afectar la protección del medio ambiente, dentro de la actual civilización que se caracteriza por la globalización, en donde las empresas están expuestas a desaparecer si no cumplen con parámetros de competitividad basados en sus niveles productivos, resulta evidente que el aspecto ambiental se debe sincronizar con el aspecto minero desde sus primeras etapas.

La realidad es que como se ha dicho, la actividad minera se reglamenta bajo la Ley 685 de 2001 o Código de Minas y los aspectos relativos al medio ambiente y las licencias ambientales son reglamentadas bajo la Ley 99 de 1993 y disposiciones complementarias, las cuales se deben sincronizar para evitar la incertidumbre de los interesados en ejercer una actividad minera seria y responsable, y también por parte de los interesados en controlar eficientemente la preservación del medio ambiente, preocupación que se presenta dentro de los procesos de titulación y licenciamiento.

Esta necesidad de sincronización se incrementa cuando se observan las diferencias que se presentan entre el Código de Minas y los Planes de Ordenamiento Territorial (POT).

Basado en esta incertidumbre, el autor pretende en este artículo una crítica constructiva sobre la independencia y autonomía entre la autoridad minera y ambiental durante el proceso de expedición de títulos mineros y licencias ambientales, enfatizando en la necesidad de una política pública que camine al unísono en materia de minería y medio ambiente, puesto que, según lo expuesto, esta se puede considerar incipiente, dejando mucho que desear, al no avanzar hacia la visión ideal del funcionamiento productivo, pero sostenible, del sector minero, en materia ambiental.

En este marco de ideas se plantea como objetivo general determinar la forma en la que el régimen jurídico minero colombiano incluye o contempla un sistema de regulación coordinado para otorgar títulos mineros que cumplan con las

disposiciones ambientales vigentes. Para llegar a este objetivo se deben cumplir dentro del escrito objetivos específicos, como:

Evaluar si el sistema de otorgamiento de licencias ambientales después de la expedición de un título minero que cumpla con las condiciones para preservación y conservación del medio ambiente es un obstáculo incongruente con el desarrollo minero.

Determinar si el título minero es un acto administrativo incompleto, teniendo en cuenta que sin la expedición de la licencia ambiental, no se pueden adelantar labores tales como construcción y montaje, ni mucho menos labores de explotación.

Criticar constructivamente el régimen de expedición de títulos mineros y licencias ambientales por separado al no contemplar regulaciones que ofrezcan seguridad jurídica a los intereses del titular minero.

I. ASPECTOS QUE ENMARCAN LA EXPLOTACIÓN MINERA

El sector minero, se encuentra enmarcado en un ámbito donde las personas que se dedican a esta actividad lo realizan porque han tomado el desarrollo de esta, como una forma de trabajo y de supervivencia, puesto que su práctica presenta varios inconvenientes que la hacen poco atractiva a personas que no la necesitan o eligen como su forma de vida y de sustento.

Para dar una mayor claridad del tema al lector, a continuación se enunciarán las etapas que corresponden a lo que González (2008), ha denominado ciclo minero; la primera etapa o prospección, es la búsqueda de tipos de blancos, es decir similitudes y caracteres particulares que identifican una posible explotación; cuando los mineros han identificado estas características desechan zonas que no cumplen con los intereses buscados y de esta manera se concentran en los sitios

o áreas que cumplen con los ideales de un determinado tipo de yacimiento. Los principales métodos de prospección son los geoquímicos, los geofísicos y los geológicos.

Los métodos de prospección geoquímicos son aquellas pruebas que se realizan a través de análisis químicos practicados a las rocas, el agua y el suelo, que permiten identificar evidencia de los elementos buscados o dar una aproximación de elementos que sean indicadores de la presencia al yacimiento a buscar.

Los métodos de prospección geofísicos se destacan porque se identifican las características físicas de las rocas que permite al minero establecer contrastes, puesto que ellas pueden cambiar o afectarse al contacto con el agua o por el influjo de la temperatura o la misma mineralización.

Los métodos de prospección geológicos, corresponden al levantamiento y mapeo de la superficie, donde se identifican rocas aflorantes, lo mismo que las alteraciones que pueden presentar las rocas.

Una vez ha terminado la primera etapa o prospección, el minero tiene el suficiente criterio para desechar o aceptar el área analizada, es entonces cuando el resultado de esta es positivo, que continúa a la segunda etapa o exploración. En ella se profundiza más la consecución de datos que dan cuenta de unas características más precisas de la posible área a trabajar; entonces a parte de la información obtenida en los métodos de prospección geoquímicos, geofísicos y geológicos, se toman y se realizan otras pruebas, como muestreos, trincheras, perforaciones, pruebas analíticas, mineralogía y ensayos que permite delinear un depósito mineral. No sobra precisar que los costos económicos para poder llegar a cumplir con éxito esta etapa son elevados y aunque esta segunda etapa permite confirmar o abolir las hipótesis planteadas durante la primera etapa o prospección la licencia ambiental no se exige.

Las principales actividades que se realizan en la segunda etapa son las perforaciones y análisis químicos, que permiten, además de lo mencionado anteriormente, identificar la existencia de la cantidad mínima necesaria de mineral en las rocas que permite hacer viable el proyecto minero, pero estas inversiones conllevan un alto riesgo derivado de la posible negación de una licencia ambiental en etapas posteriores.

Dependiendo de los materiales a explotar, existen etapas intermedias, como el levantamiento geológico que es más preciso y puntual porque corresponde a la toma y análisis de muestras geoquímicas, se profundiza en más estudios geofísicos, igualmente se hacen sondajes o perforaciones a través de las cuales se hacen las observaciones pertinentes del subsuelo y de esta manera evitar los costosos túneles o pozos. Igualmente para calizas o materiales ferrosos es necesaria una etapa correspondiente a estudios metalúrgicos, en ella se determinan los métodos relacionados con la transformación de la mina en el producto final.

Solamente después de estas etapas es que se inicia la etapa de explotación, para la cual es requisito inexorable la licencia ambiental, por lo que, como se ha dicho una negación de esta licencia en esta etapa significa la pérdida total de la inversión minera en la que se ha incurrido hasta este momento.

Después de la explotación finalmente, se debe cerrar la mina. Este es un proceso que debe ser contemplado desde los estudios de factibilidad del proyecto. Cuando se habla del cierre de la mina se refiere a que una vez se ha extraído la totalidad o casi totalidad del yacimiento minero o recurso minero este debe ser clausurado y cerrado sus instalaciones, botaderos y demás sitios de operaciones a fin de evitar en un futuro posibles complicaciones ambientales y sociales que de no hacerlo se puedan producir. Para ello se debe cerrar los accesos a la mina, se debe realizar una correcta estabilización física, una adecuada estabilización química para evitar el drenaje ácido de la mina, se debe restablecer el uso del suelo es decir de la

capa vegetal, se debe hacer un correcto tratamiento de aguas ácidas vertidas por la mina, etc.

Como se observa en la parte práctica o manual que se debe seguir para dar buenos resultados también son necesarios estudios financieros y contables de la viabilidad o no del proyecto; para este propósito se consideran aspectos como el tamaño necesario del depósito, los costos que acarrearía su extracción y los que implicarían la operación del mismos, dentro de los que se encuentran la construcción de vías de acceso, compra de equipos y la adecuación de infraestructura que permita llevar a cumplir con éxito el proyecto.

Cuando el proceso minero ha logrado cumplir con todas las etapas antes mencionadas; es entonces cuando se da curso al beneficio del mineral, esta es una actividad que realizan los mineros y consiste en la separación de los minerales extraídos. Por ejemplo, en materiales pétreos utilizados en construcción se requiere la trituración, la molienda, la mezcla, la homogenización, la concentración y el lavado de los materiales extraídos para luego ser transformados y utilizados, según el caso.

Cabe señalar que cuando se habla de transformación mineral, esta debe ser entendida como la modificación química y mecánica del mineral que ha sido extraído y que al ser comparado con el mineral en su estado natural resulta relativamente diferente y en muchas ocasiones no puede ser identificado con el mineral madre que se constituye en su origen.

De otra parte, de acuerdo con Delgado A. (2001), en las comunidades que se encuentran aledañas a explotaciones mineras, encuentran en la actividad minera una fuente de trabajo, por ello es común encontrar varias industrias artesanales que utilizan tecnologías antiguas de bajo costo y mecanización que les permiten extraer el producto minero, sin tener en cuenta sistemas de seguridad para los propios mineros o el medio ambiente.

Entre los inconvenientes que se presentan en la actividad minera se encuentran; el estar relacionado directamente y depender de los sectores de la construcción, o del precio del mercado, o a buenas existencias en la explotación; así por ejemplo, en el sector de la construcción, debido a los bajos precios de los materiales extraídos, se requieren grandes volúmenes de extracción; en relación a la contratación del personal, este es escaso debido a los bajos sueldos y a la ausencia de prestaciones sociales; existen problemas con la comunidad vecina, la explotación minera generalmente ocasiona alteraciones ambientales, hay presencia de minería ilegal; además en los sectores donde se desarrolla este tipo de explotación se caracteriza por altos índices de pobreza.

La panorámica social y económica además los problemas mineros, geopolíticos, geoambientales, que rodea la explotación minera en la actualidad debe incidir para que el gobierno nacional mire a este sector con otra óptica que permita brindarle un apoyo a los pequeños y medianos mineros para que se realice esta actividad de manera adecuada y se pueda ir dando un giro positivo a las políticas represivas que rodean a esta actividad; por esto es necesario el diseño de normas tanto ambientales como mineras que se exijan de forma unificada, con miras a fomentar el desarrollo de una actividad minera de una forma responsable, con medidas que brinden una prevención y control de los efectos ambientales y comunales pero que igualmente prevengan las inversiones innecesarias .(Chaparro, 2000)

Igualmente, hay que tener en cuenta que esta problemática no solo se encuentra presente a nivel nacional, de acuerdo con Chaparro, (2004), la industria minera a nivel Latinoamérica, se encuentra caracterizada por tener un bajo nivel de organización, baja técnica de explotación y depende de las tendencias mercantiles.

Igualmente, la minería vive inmersa en el mito por el uso de la tierra, son muchas las personas que defienden de manera contundente las actividades propias del

uso rural, como la agricultura, la ganadería y las explotaciones acuícolas, estas personas se han agrupado en lo que se ha denominado organizaciones anti-mineras que enfrentan las decisiones gubernamentales en torno al otorgamiento de títulos mineros, por ejemplo, como lo indica Garay (2013), en un aparte de su escrito

Cuando se analiza el porcentaje de área titulada para explotación de oro se encuentran datos preocupantes como la situación del departamento de Caldas donde el 8% de su territorio se encuentra titulado y el 47% solicitado, y de Antioquia donde se ha titulado el 10% del área del departamento y se encuentra en solicitud otro 30%. Y en departamentos amazónicos como el Vaupés y Guainía, donde se encuentra en solicitud para explotación de oro el 31% y el 15% de sus áreas, respectivamente. De los 31 departamentos continentales de Colombia, apenas 10 de ellos tienen menos del 10% de su territorio titulado o solicitado para explotación de oro y carbón (p, 9).

Sin embargo, Spitz & Trudinger (2008) indica que no es verdad, que las actividades mineras estén comprometiendo el suelo que se dedica a la agricultura o que en un futuro podría dedicarse a actividades agropecuarias; “actualmente, del total del territorio continental colombiano (114 millones de hectáreas), solo el 4,7% (cerca de 5,4 millones de hectáreas) se encuentra titulado para actividades mineras. Y la verdad es que solo el 1% de esas áreas terminan siendo objeto de exploración detallada y de ellas tan solo el 1% (o sea el 0,1% del área total titulada) se convierte en proyecto factible de explotar. Es importante señalar que, de los 5,4 millones de hectáreas tituladas, 1,4 millones corresponden hoy a proyectos de gran escala que son los que más aportan a la economía colombiana y al progreso de las comunidades de las regiones mineras”.

II. LA MINERÍA RESPONSABLE

A pesar de los diversos aspectos negativos que rodean la explotación minera, es innegable que ella es una fuente económica que proporciona empleo a las personas que por lo general habitan muy cerca de estas; además de ello, es una actividad que genera ganancias para el país.

Para González (2008), a pesar de los beneficios antes nombrados “la minería definitivamente crea cambios permanentes a las condiciones superficiales y subsuperficiales en el sitio, y probablemente crea cambios permanentes en el proceso de evolución social de la comunidad”.

Por ello se debe ser consciente de los impactos producidos por la minería en el medio ambiente y en las poblaciones deben ser reducidos en tal forma que el proyecto minero sea viable, para ello se debe tener excelentes bases que inician desde la planificación y la realización de buenos estudios de prefactibilidad y factibilidad del mismo.

Igualmente, es importante que exista una continua y oportuna comunicación entre los dirigentes o encargados de la mina, la población aledaña a la misma y el gobierno, a fin de ultimar detalles que por insignificantes que parezcan en el futuro pueden llegar a ser causa de importantes conflictos que pueden desencadenar en el cierre de la mina y lo que es más importante en el fracaso absoluto del proyecto minero.

Desarrollo sostenible: Se puede decir que uno de los conceptos más generales que existe sobre el tema de desarrollo sostenible lo enunció Brundtland (1987), al

decir que el desarrollo sostenible se direcciona a “satisfacer los intereses del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades”(p. 17).

En realidad para poder satisfacer las necesidades las personas deben tener la oportunidad de adquirir y apropiarse de recursos, es decir de la materia prima, sin embargo cuando estos recursos corresponden a recursos no renovables, desde el punto de vista ético hay la existencia de un problema, puesto que no hay un índice claro de cuánto podemos utilizar hoy, para que en el mañana futuras generaciones puedan también utilizarlos. (Vargas, 2002)

La verdad es que esta incertidumbre ha causado que la minería sea estigmatizada como una actividad contraria a los principios de un desarrollo sostenible y por este motivo los ojos de la comunidad se encaminan hacia la exigencia plena de normas que muchas veces pueden hacer de esta una actividad insostenible. En este sentido sería pertinente cuestionar el grado de opinión sobre otras actividades que no tienen ninguna restricción ambiental, como es el caso de la ganadería, con las bien conocidas emisiones de gas metano o cultivos de altísimo impacto ambiental, por ejemplo, el arroz, que es uno de los cultivos con mayor requerimiento de agua, ocupada con un consumo promedio a nivel mundial de 2.49 litros por gramo de arroz, utilizando pesticidas y fertilizantes que pueden llegar a contaminar hasta 1.02 litros de agua por cada gramo de arroz que se produce. (Chapagain & Hoekstra, 2011)

Minería sostenible: El tema de la explotación minera de forma sostenible implica que más que el cumplimiento de la normatividad existente al respecto, se debe garantizar que futuras generaciones tengan acceso a estos recursos mineros. (Lopera, 2003)

Pensamiento que es compartido por International Institute for environment and development (2002), que indica que los recursos naturales mineros no renovables pueden ser explotados en una forma que no se impida que futuras generaciones tengan acceso a ellos.

Hoy en día y desafortunadamente en Colombia el tema de la minería sostenible no se trabaja de una forma adecuada y contradice lo enunciado por el Código de Minas en su primer artículo; para que las personas y entes involucrados en la explotación minera adquieran una conciencia de sostenibilidad minera es necesario que se realice una plena concientización integral por medios educativos, por parte de las autoridades ambientales, enfocados a lograr un compromiso respetuoso, prolongado, y de esta forma se adquiera una mejor calidad de vida con las personas vecinas a las explotaciones mineras y exista un mejor manejo de estos recursos no renovables, lo mismo que de los recursos naturales que se encuentren afectados en actividades mineras.

Por esta razón, es conveniente abordar los aspectos que podrían hacer a esta actividad más amigable, no solo a las personas que se dedican a ella, sino a las comunidades aledañas y al medio ambiente; convirtiéndose en una actividad socialmente responsable y generadora de otras ocupaciones económicas; para ello es necesario que de acuerdo con (Hoskin, 2000):

- El Estado realice el fortalecimiento de una política sectorial.

- El Estado fortalezca una educación ambiental no solo en la comunidad minera sino en las comunidades aledañas y empresas mineras; de esta manera se puede lograr que las personas salgan de su atraso en relación al cuidado y manejo de los recursos ambientales.

➤ Convocar a la realización de una política minera ambiental direccionada al cumplimiento de acuerdos voluntarios, que se concretan a la luz de la conservación de la biodiversidad, el cumplimiento de códigos de ética y adecuadas prácticas de gestión.

III. ASPECTOS NORMATIVOS DE LA EXPLOTACIÓN MINERA

Como se ha dicho, la explotación minera en Colombia está regida por el Código de Minas, Ley 685 de 2001, en ella se contemplan todas las actividades mineras, desde las más elementales etapas de prospección y exploración, pasando por explotación y explotación intensiva hasta el cierre de las minas. Igualmente establece aspectos que revisan cuidadosamente la parte técnica de la explotación minera que incluye a su vez las guías que debe seguir todo minero, constituyéndose, no solo en una herramienta de orientación, sino de consulta conceptual y metodológica, tendiente a mejorar el desempeño sostenible y la gestión ambiental.

A partir de la entrada en vigencia del (decreto 4134, 2011) se creó la Agencia Nacional de Minería (ANM), para “administrar integralmente los recursos minerales de propiedad del estado, promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos mineros; lo mismo que hacer seguimiento a los títulos de propiedad privada del subsuelo, cuando le sea delegada esta función por el Ministerio de Minas y Energía de conformidad con la ley”.

En esta transferencia de funciones el Instituto Colombiano de Geología y Minería, INGEOMINAS debe publicar la lista de los titulares mineros que se encuentren en etapa de explotación y que cuentan con las autorizaciones o licencias ambientales requeridas, como requisito previo para la comercialización de minerales (DECRETO 0276, 2015).

De esta forma la Agencia Nacional de Minería (ANM) exige los siguientes requisitos para presentar una propuesta de contrato de concesión o título minero con carácter de explotación:

Ingresar al radicador Web de la página de la ANM (www.anm.gov.co) y relacionar la información consistente en los datos del solicitante, datos de la solicitud y datos de localización. Una vez la solicitud sea radicada, el interesado debe presentar los siguientes soportes en las oficinas de la Agencia Nacional de Minería:

Constancia de radicación, Fotocopia de la cédula de ciudadanía (persona natural), Certificado de existencia y representación legal (persona jurídica) (Art. 17 Código de Minas), Fotocopia de la Cédula del Representante Legal (personas jurídicas), Fotocopia del NIT (persona jurídica), Plano (cumplir con el Decreto 3290 de 2003 y el Art. 270 del Código de Minas), Anexo técnico (Documento que describa los trabajos de exploración), Fotocopia de la tarjeta profesional del Geólogo o Ingeniero de Minas, autor del plano, Estimativo de la inversión económica. Fotocopia de la tarjeta profesional del Contador.

En esta etapa del trámite es en la cual debería adicionarse como requisito, un preconcepto o similar, emitido por la autoridad ambiental competente, sobre la viabilidad de la posible expedición de licencia ambiental, o si por el contrario, la zona a solicitar se encuentra protegida por alguna de las diferentes figuras como, reserva forestal, parque natural, entre otras; con esto se protege tanto la posible afectación que pueda sufrir el medio ambiente, teniendo en cuenta que una vez otorgado el título minero el titular minero inicia exploración en la zona y para ello no requiere de licencia ambiental, también se protegen los intereses del titular minero, el cual ya ha incurrido en grandes gastos, antes de llegar al momento de requerir el trámite de licencia ambiental para iniciar etapa de construcción y montaje, y la posterior explotación minera.

Es muy importante preguntarse si basados en el principio de la confianza legítima vista como la "... prohibición impuesta a los órganos de la administración para

modificar determinadas situaciones jurídicas originadas en actuaciones precedentes que generan expectativas justificadas (y en ese sentido legítimas) en los ciudadanos”; hasta este momento el minero ha adquirido un derecho de explotación, soportado en el aval del estado para iniciar inversiones en exploración (Sentencia. T-180 A , 2010).

Por razones como esta debería ser imprescindible prever estas situaciones contradictorias entre las autoridades mineras y ambientales determinando el momento apropiado para emitir conceptos ambientales sin que se perjudique ni se creen falsas expectativas en los inversionistas mineros.

Siguiendo con las exigencias a los inversionistas mineros, para la comercialización de los minerales se debe contar con el Certificado de Origen, siendo este un documento “que se emite para certificar la procedencia lícita del mineral que se transporte, transforme, distribuya, intermedie o comercialice, el cual deberá ser expedido por el Explotador Minero Autorizado, y no tendrá fecha de vencimiento alguna”. (DECRETO 0276, 2015).

Pero para la expedición de este certificado de origen la Agencia Nacional de Minería ha diseñado formatos que aplican, según el caso, para explotadores mineros autorizados, para Barequeros y Chatarreros y para las personas que poseen plantas de beneficio.

Los que se expiden para explotadores y mineros autorizados deben contener la siguiente información. (ANM, 2014)

- Fecha,
- Consecutivo.
- Identificación del expediente por número o nombre del Explotador de Minerales Autorizado.
- Documento de identidad del Explotador de Minerales Autorizado.
- Municipio o departamento donde se realizó la extracción.

- Tipo mineral extraído, cantidad de mineral comercializado y unidad de medida.
- Nombre o razón social del Comercializador de Minerales Autorizado a quien se le vende el mineral.
- Documento de identidad; si se trata de una persona jurídica deberá indicar el NIT del Comercializador de Minerales Autorizado o consumidor
- Número RUCOM del Comercializador de Minerales Autorizado que adquiere el mineral.

Igualmente los certificados de origen expedidos a las personas que poseen plantas de beneficio deberán contener la siguiente información. (ANM, 2014)

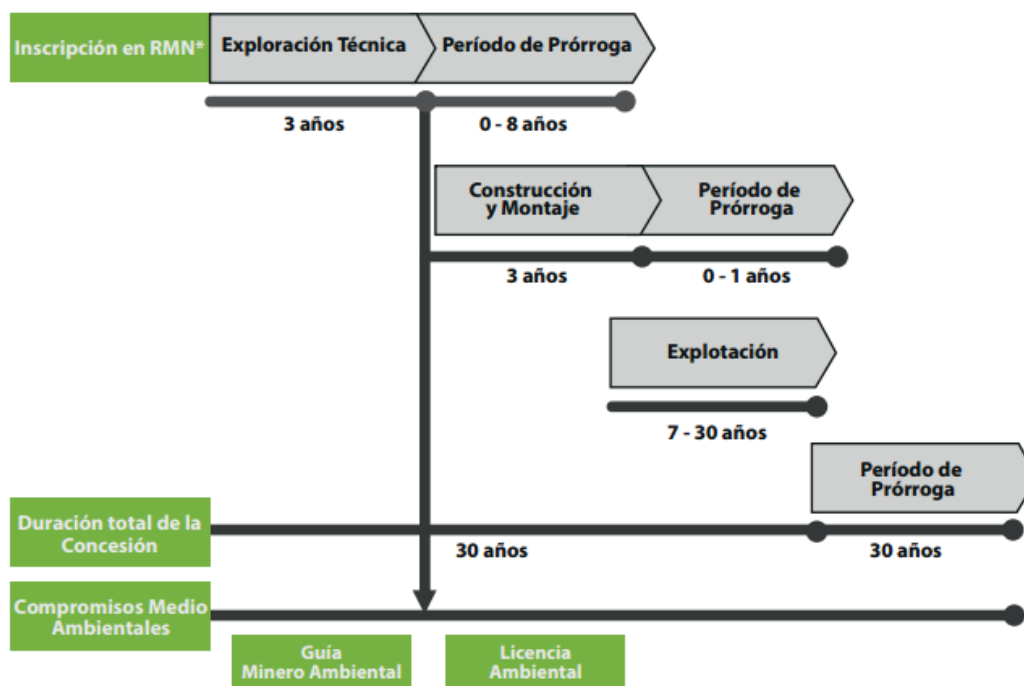
- Fecha.
- Consecutivo.
- Relación de los Certificados de Origen de los Explotadores Mineros Autorizados que benefician minerales en la planta con indicación del nombre y documento de identidad de los Explotadores Mineros Autorizados que benefician minerales en la planta.
- Tipo mineral beneficiado.
- Cantidad de mineral a comercializar y unidad de medida.
- Nombre o razón social del Comercializador de Minerales Autorizado a quien se le vende.

Se debe observar cómo aunque el Código de Minas, está encaminado a fomentar la explotación minera, tanto privada como estatal, de una forma técnica y así poder cubrir la demanda interna y externa del mercado, las exigencias para lograr un título minero requieren de profesionalismo y compromiso por parte de los mineros.

Igualmente, aunque el Código de Minas hace énfasis en que las distintas etapas del proceso minero deben ser realizadas de forma sostenible, armónica y dando cumplimiento con las normas y los principios de la explotación racional del medio

ambiente incluyendo los recursos naturales no renovables (Ley 685, 2001); queda la impresión que no se da la importancia que requiere a los procesos dispendiosos que deben cumplir un minero, los cuales se representan en la siguiente figura:

Figura 1. Tiempo de duración estimada de un contrato de concesión minera.



Fuente: (ANM, 2014)

De otra parte, hay que mencionar que la Ley 99 de 1993, es la normativa que regula el medio ambiente en Colombia y que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible recientemente publicó el decreto número 2041 de 15 octubre de 2014, por el cual se reglamenta el Título VIII de esta ley sobre licencias ambientales, con el objetivo de fortalecer el proceso de licenciamiento ambiental y la gestión de las autoridades en materia ambiental. De esta forma designa como autoridades en materia ambiental a:

- “La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

- Las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible.
- Las entidades territoriales, para lo cual deberán tener en cuenta especialmente la capacidad técnica, económica, administrativa y operativa de tales entidades para ejercer las funciones delegadas.
- Los municipios, distritos y áreas metropolitanas cuya población urbana sea superior a un millón (1.000.000) de habitantes.
- Las autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002” (DECRETO 2041, 2014).

Entonces los mineros deberán tramitar su licencia según la cantidad de material que se proyecta extraer y según las características del permiso solicitado, pero de acuerdo al artículo 28 de este decreto, las licencias ambientales contendrán como mínimo la siguiente información:

- “La identificación de la persona natural o jurídica, pública o privada a quién se autoriza la ejecución o desarrollo de un proyecto, obra o actividad, indicando el nombre o razón la ejecución o desarrollo de un proyecto, obra o actividad, indicando el nombre o razón social, documento de identidad y domicilio.
- El objeto general y localización del proyecto, obra o actividad.
- Un resumen de las consideraciones y motivaciones de orden ambiental que han sido tenidas en cuenta para el otorgamiento de la licencia ambiental.
- Lista de las diferentes actividades y obras que se autorizan con la licencia ambiental.
- Los recursos naturales renovables que se autoriza utilizar, aprovechar y/o afectar, así mismo las condiciones, prohibiciones y requisitos de su uso.
- Los requisitos, condiciones y obligaciones adicionales al plan de manejo ambiental presentado que debe cumplir el beneficiario de la licencia ambiental durante la construcción, operación, mantenimiento, desmantelamiento y abandono y/o terminación del proyecto, obra o actividad.
- La obligatoriedad de publicar el acto administrativo, conforme al artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

- Las demás que estime la autoridad ambiental competente” (DECRETO 2041, 2014)

Parece ser que tanto requisito, lejos de cumplir con su labor de control eficiente ha hecho frecuentes las irregularidades que se dan entre la ANM con el Código de Minas, como ente superior que regula y fomenta la explotación minera y la autoridad responsable de la expedición de licencias para el cuidado y la protección del medio ambiente, amén de que la norma tiene una redacción bastante genérica y deja mucho margen de acción a la discrecionalidad del funcionario de que se trate.

Un ejemplo claro de estas inconsistencias se produce en la explotación minera de forma artesanal, donde las disposiciones indicadas por el medio ambiente no son acatadas de forma adecuada por las personas que se dedican a esta labor; dejando a un lado todos los esfuerzos realizados por las autoridades ambientales en cuanto estudios ambientales de gran envergadura que han demandado fuertes sumas de dinero, para luego no ser tenidos en cuenta en lo más mínimo; demostrando de esta manera el no cumplimiento de la obligatoriedad de la norma.

Igualmente, suceden situaciones antagónicas entre el Código de Minas que regula el uso del subsuelo y los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), que regula el uso y la ocupación del suelo. No son raros los casos donde el Código de Minas da vía libre para la explotación minera en sitios que son protegidos por el POT, presentándose de esta forma incompatibilidades entre las normas. (Vargas, 2004)

Este pensamiento es compartido por Villas (2005), quien indica que la explotación minera debe ser ejercida dentro de un balance objetivo con el medio ambiente y las poblaciones sociales; para ello debe contemplar un marco de voluntad política social y ética entre los actores involucrados a fin de que se eviten problemas de orden social y ambiental.

Un ejemplo palpable es la autorización de la explotación de arena en zonas marginales que son ocupadas por víctimas de desplazamiento forzado o que son víctimas de la marginalidad social y que siendo presa de los conflictos se ven abocados a ocupar tierras que son destinadas a explotación minera.(Área Metropolitana de Valle de Aburra , 2007)

Entonces, con el Código de Minas se reglamenta el uso de las capas de subsuelo cuyas exigencias son controladas por la Agencia Nacional de Minería (ANM), los POT reglamentan los aspectos de ocupación y usos del suelo y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a través de la Ley 99 de 1993 reglamenta la expedición de licencias ambientales; pero en algunos casos se otorgan permisos para exploración y explotación, en lugares que según el POT o la legislación ambiental, son protegidos, ocasionando serias incompatibilidades y generando aún más incertidumbre dentro de los sectores ambientalistas y mineros.

Finalmente, cabe señalar que la explotación minera que se realice en un país debe estar en total acuerdo y equilibrio con los lineamientos del plan económico del país, los que a su vez pueden tener como punto de partida los debates sobre políticas socio ambientales. (De Echave, 2007)

IV. LA NECESIDAD DE POLÍTICAS ECUÁNIMES

De acuerdo con lo que se ha descrito sobre la importancia de la minería y la cantidad de trámites que se deben cumplir para ejercer esta labor dentro del territorio nacional, parece obvio que en algunas oportunidades las licencias ambientales y los títulos mineros tienen el mismo objetivo, es decir que se requiere todo un conjunto de trámites que en últimas están encaminados hacia los mismos objetivos, como lo son ejercer actividades mineras.

En este contexto, como lo afirma Bareto (2013), existe una necesidad urgente de ajustar políticas y normas existentes para ejercer la minería en Colombia y la ciudadanía debe presionar para abrir el debate por una normatividad que al mismo tiempo que protege el medio ambiente favorezca del desarrollo de la minería como fuente de progreso del país y de subsistencia de muchos habitantes de este rico territorio. Más aun cuando las cifras publicadas en 2013 sobre el PIB muestran que mientras el agro tiende a la baja el país está cada vez más en manos del sector minero, responsable del 5.9% en el incremento de la economía.

Igualmente se debe revisar si la forma de obtención actual de títulos mineros y licencias ambientales están diseñadas para que solamente grandes empresas, muchas de ellas multinacionales, puedan cumplir con los requerimientos, dejando de lado las medidas de protección y la definición de normas especiales necesarias para respaldar a la pequeña y mediana minería.

De esta forma según Robledo (2009) muchos llamados dentro del INGEOMINAS (para la época), a erradicar la minería ilegal, atentan en realidad contra los mineros informales que más que perseguidos deben ser respaldados en el mejoramiento continuo de su actividad. Por todo esto es necesario discutir sobre la política pública minera, detallando pero con bases sólidas, cuándo no es pertinente la minería en zonas protegidas para evitar que pequeños y medianos mineros incurran en trámites costosos para la obtención de un título minero inservible sin el aval de una licencia ambiental.

Entonces parece evidente que la actividad minera se debe encaminar hacia la preservación de los equilibrios ambientales, contribuyendo efectivamente al bienestar social y los títulos mineros sean expedidos bajo estos preceptos, por eso dentro de este proceso se requiere de un marco normativo que debe nacer de la voluntad política, para garantizar que los actores del sector al obtener sus títulos mineros, no tengan obstáculos para el desarrollo de su actividad.

CONCLUSIONES

La orientación económica y política colombiana no debe desconocer la importancia de la minería y el papel que esta actividad en todas sus escalas ha ocupado en el desarrollo histórico del estado colombiano. De esta forma la normatividad debe empezar desde el compromiso político para que pequeños y medianos mineros, artesanales y empresariales que ejercen minería responsable, no sigan teniendo que ejercer su labor en medio de tantas dificultades, puesto que es triste ver cómo con los requerimientos exigidos por el Código Minero y el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, se puede llegar a erradicar a la pequeña y mediana minería artesanal y empresarial, ejercida por productores nacionales que deberían contar con respaldo eficiente del Estado colombiano para mejorar sus labores.

Tampoco se puede desconocer que la industria minera formal, que algunas veces, desarrolla sus operaciones bajo la plataforma exigida a nivel internacional propia de esta actividad, ha representado una extraordinaria oportunidad para que los sectores empresariales que ejercen la minería de una forma sostenible y responsable aprovechen las inmensas riquezas propias de los recursos naturales pertenecientes a todos los colombianos. Pero es necesario que las normas que rigen el destino de tan importante explotación se diseñen bajo parámetros que beneficien el aprovechamiento de estos recursos, principalmente por los medianos y pequeños mineros, generando así mayor equidad social y una distribución más justa de las riquezas colombianas.

Cuando se observa que en las licencias ambientales según él (DECRETO 2041, 2014), se deben incluir aspectos como la lista de las diferentes actividades y obras que se autorizan o los recursos naturales renovables que se autoriza utilizar, aprovechar y/o afectar, así mismo las condiciones, prohibiciones y requisitos de su uso y se procede a comparar esta información con el objeto último de cualquier

título minero, se puede ver que se están exigiendo dos líneas de trámites para un mismo fin, como lo es la explotación minera.

De esta forma parece claro que más que una transformación del sector minero, lo que se requiere en este tipo de industria es una mayor claridad que especifique y unifique la manera como se debe y se pueden consumir las disposiciones aplicables para lograr ejercer esta actividad de una forma responsable y sostenible. Es decir, que de acuerdo a lo observado en el estudio, en algunos casos, la normativa existe pero hace falta coordinación entre las entidades del Gobierno Nacional como la ANM y las autoridades responsables de la expedición de la licencia en materia ambiental, como la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), las entidades territoriales y las alcaldías municipales, para no incurrir en reprocesos que perjudican el normal desarrollo de la actividad minera.

Que se tenga muy presente que una forma como se está perjudicando al sector minero es dejando que incurra en gastos variados que implican las etapas de prospección y exploración, para que luego se niegue la licencia ambiental con la consecuente pérdida de toda su inversión y la violación de los principios constitucionales de confianza legítima y respeto al acto propio. Todo esto bajo la mirada cómplice de la voluntad política y de las entidades que no unifican los criterios para clarificar las reglas de juego desde que un minero identifica un área con posible riqueza minera pero que puede no ser susceptible de explotación, ya sea por impedimentos de orden ambiental o por usos del suelo contemplados en el POT que pueden ser previamente identificados.

Esta se transforma en la evidente necesidad de instaurar herramientas de coordinación institucional, que permitan a los agentes del sector tener mayor certeza frente a la forma y entidad ante la cual se debe cumplir con los requisitos normativos en materia ambiental, que de ninguna manera se pretenden

desconocer, lo que implica la necesidad de inclusión de representantes del sector, en todas sus escalas para que participen en el rumbo de las decisiones políticas en la materia.

De esta forma se puede avanzar hacia la necesidad de que las señales procedentes de los programas gubernamentales se entiendan en todas las instancias para definir técnica y oportunamente la regulación ambiental, dejando claro en dónde se puede hacer minería responsable y en dónde no es viable la inversión minera, vigilando y fortaleciendo este punto, bajo la institucionalidad del estado colombiano, desde el momento de solicitar el contrato de concesión antes de incurrir en costosos gastos.

Igualmente la sociedad civil debe disponer del conocimiento documentado y objetivo que caracteriza la realidad del sector minero, lo que reitera la importancia de apoyar procesos que permitan una inclusión proactiva e informada con la industria minera como una oportunidad para aprovechar de una forma sostenible los recursos de este bello país.

Tal vez de esta forma puedan incorporarse los instrumentos que unifiquen los criterios existentes en el sistema nacional ambiental (SNA) y sus distintos agentes como son la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA, el Ministerio de Ambiente, los Parques Nacionales, las corporaciones autónomas regionales, la Fiscalía, la Contraloría, la Procuraduría, las Defensorías del Pueblo y principalmente las mismas comunidades, puesto que todas parecen estar cargadas de buenas intenciones, pero cada uno de estos agentes defiende su criterio, llevando a los inversionistas del sector minero, en todas sus escalas, a una posición en la que tienen que entender a una cantidad de pequeños estamentos en el mismo territorio y no a un solo criterio emitido por el Estado.

Una de estas divergencias de criterio es evidente al analizar la definición que se da a los santuarios ecológicos, que sin duda deben existir y tener un trato preferencial dentro del territorio nacional, por ejemplo los páramos, como reservas hídricas protegidas, pero la delimitación de estas deben obedecer a criterios demostrables y documentados desde el punto de vista técnico y no a la agitación expresada en un escenario público.

Pues no es admisible que se considere a una determinada región como un supuesto santuario para una actividad muchas veces satanizada, como lo es la minería, pero estos criterios no son aplicados con la misma objetividad en otras actividades, siendo así como se permite y se tolera en estas regiones la construcción de viviendas, el trazado de carreteras y la práctica de agricultura, ganadería, entre muchas otras, que pueden ser más perjudiciales desde el punto de vista ecológico.

Por esto, el Estado y el gremio responsable de la normatividad minera deben ser conscientes de los retos que implican la construcción de una realidad de justicia inclusiva que colabore con la superación del atraso social en donde la minería ha jugado un papel protagónico dentro de la realidad nacional, pero desgraciadamente también ha sido eje de violencia como sucedió en el occidente de Boyacá con la producción de esmeraldas, que durante muchos años fue víctima de la falta de una normatividad eficiente para la explotación minera.

En el trámite de solicitud de contrato de concesión, sugiero se adicione como requisito un preconcepto o similar, emitido por la autoridad ambiental competente, sobre la viabilidad de la posible expedición de licencia ambiental, o si por el contrario, la zona a solicitar se encuentra protegida por alguna de las diferentes figuras, como reserva forestal, parque natural, entre otras; con esto se protege tanto la posible afectación que pueda sufrir el medio ambiente, como los intereses del titular minero, el cual ya ha incurrido en grandes costos, antes de llegar al

momento de requerir el trámite de licencia ambiental para iniciar etapa de construcción y montaje y la posterior explotación minera, pues puede encontrarse con que la autoridad ambiental competente le niegue la licencia respectiva.

Por último, se quiere dejar claro en este artículo que el medio ambiente y la minería no deben estar en contraposición y que debe ser posible la construcción de un nuevo modelo que perciba la minería como una actividad disponible para el disfrute de quienes la ejercen, no solo desde el punto de vista económico, sino desde una óptica cultural tradicional y social, ambientalmente amigable.

REFERENCIAS

Artículos y Libros

ANM. (21 de febrero de 2014). *Agencia Nacional de Minería El Título Minero*. Recuperado el 10 de Junio de 2015, de [/www.anm.gov.co: http://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/titulo_minero.pdf](http://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/titulo_minero.pdf)

Área Metropolitana de Valle de Aburra . (2007). *Plan de Ordenamiento y manejo de la cuenca del rio Aburra*. Convenio de cooperación No 652 de 2005.

Bareto, E. (19 de Junio de 2013). *Las dos caras de la minería en páramos, un debate pendiente Miembro De Cedetrabajo Bogotá*. Recuperado el 12 de Mayo de 2015, de reclamecolombia.org: <http://reclamecolombia.org/index.php/noticias/159-las-dos-caras-de-la-mineria-en-paramos-un-debate-pendiente>

Brundtland. (1987). *Our Common Future*. Organización de las Naciones Unidas.

Chapagain, A., & Hoekstra, A. (2011). The blue, green and grey water footprint of rice from production and consumption perspectives. *Ecological Economics* 70 , 749-758.

Chaparro, C. y. (2004). *Industria minera, sustentabilidad en América del Sur*. Santiago de Chile: CEPAL.

Chaparro, E. (2000). *La llamada pequeña minería: Un renovado enfoque empresarial*. . Santiago de Chile: CEPAL.

De Echave, J. (2007). *Reactivación minera en el sur y comportamiento de empresas canadienses en el Perú*. Perú.

DECRETO 0276, 0276 (MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA 27 de febrero de 2015).

DECRETO 2041, Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales (MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE 15 de Octubre de 2014).

Delgado A, M. V. (2001). *Apoyo a las actividades de evaluación y seguimiento de la industria extractiva en el Distrito Capital*. Bogotá: DAMA.

Ernest, & Young. (2012). *Análisis comparativo de la participación estatal para las minas de oro y carbón en Colombia*. Bogotá.

Garay, L. (2013). *Minería en Colombia: Fundamentos para superar el Modelo Extractivista*. Bogotá D.C.: Contraloría General de la República,.

González, A. (Diciembre de 2008). Diseño de metodología para la identificación de pasivos ambientales mineros en Colombia. *Tesis de Grado para optar al título de Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo* . (D. A. Hernández, Recopilador) Bogotá, Bogotá D.C., Colombia: GRUPO GEMMA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA.

Hoskin, W. (2000). *Cierre de minas. El enfoque del siglo XXI*. Perú: Sociedad Nacional de Minería.

International Institute for environment and development. (2002). *Informe del proyecto minería, minerales y desarrollo sustentable*. New York: World business council for sustainable development.

Ley 685, Por la cual se expide el código de Minas y se dictan otras disposiciones (Congreso de la República de Colombia 2001).

Lopera, S. (2003). *¿Es posible hablar de un esquema de producción de petróleo que conduzca a un escenario de sostenibilidad energética?* Universidad Nacional De Colombia.

Martínez Ortiz, A. (2012). *Impacto socioeconómico de la minería en Colombia*. Bogotá: Informe Fedesarrollo.

Ministerio De Minas Y Energía. (2009). *Colombia minera, Así es la minería*. Bogotá, Colombia.

Ponce Muriel, Á. (13 de abril de 2014). *Minería moderna para el progreso de Colombia ANDI* -. (C. Asomineros, Ed.) Obtenido de www.andi.com.co: <http://www.andi.com.co/vmpe/Documents/Mineria%20Moderna%20para%20el%20progr>

Robledo, J. E. (16 Bogotá de marzo de 2009). *Carta en defensa de la pequeña y mediana minería*. Recuperado el 15 de Mayo de 2015, de www.moir.org.co: <http://www.moir.org.co/CARTA-DEL-SENADOR-ROBLEDO-EN.html>

Spitz, K., & Trudinger, J. (2008). *Mining and the Environment: From Ore to Metal*, . Boca Raton: CRC Press.

Vargas, E. (2002). *Indicadores de sostenibilidad y de desempeño socioambiental para dos grupos de usuarios mineros en Colombia*. Bogotá.

Vargas, E. (2004). *La política minera para el desarrollo sostenible* . Bogotá: Boletín de ciencias de la tierra No 16.

Villas, R. (2005). *For the mineral extraction industries*. Rio de Janeiro: CETEM/MCT/ CNP.