

De Señores de la Tierra a Señores de las Minas

Alonso Cardona Arango*

* *Cofundador, exdirector e Investigador de la Corporación Conciudadanía.*

Resumen

Para atraer capital nacional e internacional hacia la explotación minera, el Estado colombiano adoptó normas y medidas políticas para servir, libre y casi gratuitamente, la riqueza nacional en recursos naturales no renovables (diferentes a los hidrocarburos) a los inversionistas. El Código de Minas, la norma que regula esta actividad económica, alteró gravemente los fundamentos de la institucionalidad nacional en temas como los derechos de propiedad, la igualdad económica y la libre competencia, e incluso las competencias municipales, base esencial del edificio democrático. Otro factor determinante en la minería es la geología de nuestro país, que debe ser tenida en cuenta antes de que sus particularidades y vulnerabilidades nos sorprendan por tratar de desconocerla. Este artículo examina algunas de las normas contenidas en la Ley 685 de 2001 y otras de las normas adoptadas por los gobiernos, y concluye que no representan el interés nacional sino intereses privados, por el tratamiento inadecuado que dan tanto a las instituciones como a las características geológicas del territorio colombiano. Por lo tanto, convoca a su reforma, ya que estarán en la agenda nacional en el año 2013.

From Landlords to Mine Lords

Abstract

Aiming to attract national and international capitals for mining exploitation, Colombian state implemented laws and political measures to serve, off-duty and almost for free, national riches in the form of non-renewable natural resources (other than hydrocarbons) to investors. The Mining Code, the code regulating this economic activity, seriously altered the foundations of national institutionalism in aspects, such as property rights, economic equality, and free competition, and even municipal competencies, which are a vital base of the democratic structure. Another determining factor in mining is Colombia's geology, which is to be considered before its particularities and vulnerabilities take us by surprise when pretending to disavow it. This paper analyses some rules contained in Law 685 of 2001, and other rules adopted by governments, concluding that they do not enact national interest but private interests, in that there is an inadequate treatment toward both institutions and geological features of Colombian territory. Therefore, it calls for a reform, since these rules will be in the national agenda in 2013.

Palabras clave:

Código de Minas, explotación minera, título minero, utilidad pública, ordenamiento territorial, institucionalidad, geología.

Keywords:

Mining Code, exploration, mining exploitation, public utility, territorial ordering, institutionalism, geology.

Introducción

Entre los años 2000 y 2010, el Estado colombiano otorgó títulos o contratos de concesión minera sobre un área de 5.856.878 ha, es decir, el 5,13% de la superficie del territorio continental del país. Pero además están en proceso solicitudes de concesiones sobre un área de 67.482.895 ha, es decir, el 59% del territorio, según informaciones difundidas por la Contraloría General de la República. Ante el enorme tamaño del problema por la magnitud y velocidad de la titulación, el actual gobierno suspendió el otorgamiento de concesiones mineras desde el mes de febrero del 2011.

Un cambio profundo en el marco jurídico con la promulgación del Código de Minas de 2001 –un conjunto de potentes incentivos económicos desde el gobierno nacional para fomentar la inversión privada en actividades mineras–, el comportamiento al alza de los precios internacionales de los minerales y un sistema de entidades públicas débil respecto a las tareas que tienen que cumplir, fueron los factores que determinaron este resultado. Para el pequeño municipio antioqueño de Caramanta significó que hasta el último centímetro de su territorio estuviera hoy concedido (más del 80%) o en proceso de concesión para actividades mineras, a pesar de las notables restricciones que su geología tiene para megaproyectos de alto impacto y de su declarada vocación agropecuaria.

Antes de cualquier tratado de libre comercio, el Estado colombiano tomó la decisión de “liberar” completamente la explotación y comercialización de sus minerales –distintos a los hidrocarburos– y entregarlos a cualquier persona natural o jurídica de Colombia



o el mundo que accediera a un título minero, con el lleno de mínimos requisitos. Con esa decisión, el Estado abrió la puerta a una transformación sustantiva de la estructura de la propiedad en Colombia, pasando de una nación de Señores de la Tierra a una de Señores de las Minas. El instrumento de esta transformación fue el Código de Minas, o Ley 685 de 2001, que rige todo el desarrollo de la industria minera.

Este artículo presenta una reflexión sobre normas del Código de Minas y algunas políticas empleadas por los gobiernos para fomentar la minería; también llama la atención sobre las características geológicas de un territorio como el Suroeste antioqueño, muy demandado para la actividad minera de gran escala. El tema geológico ha sido poco trabajado en la literatura sobre los riesgos de los megaproyectos mineros porque esos estudios privilegian temas ambientales. El contenido del artículo hace parte del informe de una investigación realizada por Conciudadanía –*De Señores de la Tierra a Señores de las Minas*,

Minería en Caramanta (Cardona, 2012), recientemente publicada y disponible en internet– sobre las concesiones mineras y las actividades de exploración de metales preciosos por empresas mineras y sus potenciales impactos.

El artículo trata primero sobre el Código de Minas, luego hace mención de las políticas gubernamentales, muestra algunas de las características del territorio del Suroeste antioqueño para finalmente volver al Código.

La legislación minera colombiana

Para fomentar la minería, el Código de Minas incorporó a la legislación varias normas que ameritan examen. Las estudiaremos a continuación.

Minería: de utilidad pública e interés social

La primera medida adoptada por el Congreso de la República para fomentar la minería fue declararla de utilidad pública e interés social: “*declárase de utilidad pública e*

interés social la industria minera en todas sus ramas y fases" (art. 13 Ley 685). Esta medida convirtió en prevalente la actividad minera sobre cualquier otra actividad económica. Fue declarada de utilidad pública e interés social independientemente de quien la ejerza: el Estado o los particulares, empresarios pequeños o grandes, extranjeros o nacionales, empresarios honestos o criminales; e independiente de cómo se ejerza: con sujeción a las normas de respeto al medio ambiente o como actividad depredadora. Así, toda la minería en Colombia, legal o ilegal, es, en abstracto, de utilidad pública e interés social.

¿Qué puede explicar que una actividad económica que, en el 2001, año de expedición de la ley, tenía una importancia marginal en el Producto Interno Bruto, en la cual predominaba la pequeña explotación y que tenía un porcentaje muy alto de unidades de producción de tipo informal, hubiera sido declarada de utilidad pública e interés social por el Congreso colombiano?

Esta declaratoria de utilidad pública e interés social no es adjetiva, tiene consecuencias

inmediatas y trascendentales: "[...] por tanto, podrán decretarse a su favor [...] las expropiaciones de la propiedad de bienes inmuebles y demás derechos constituidos sobre los mismos, que sean necesarios para su ejercicio y eficiente desarrollo" (art. 13). La declaratoria tenía como objeto abrir la puerta para la expropiación de cualquier bien inmueble necesario para adelantar la explotación minera; cualquier predio rural o cualquier bien inmueble dedicado a la producción agrícola, al turismo, a la recreación o a la prestación de servicios ambientales, incluso cualquier predio o inmueble urbano.

Otorgarse estatus a una actividad ejercida por agentes privados es dotarlos de una ventaja con respecto a otras actividades privadas y, en consecuencia, es producir una asimetría y evidente inequidad en el plano económico. El Estado optó por privilegiar unos agentes sobre otros, y esa es una violación del principio de la igualdad. Como el privilegio consiste en autorizarlos para expropiar los bienes inmuebles de otros, se creó con ello una grave inseguridad jurídica para los propietarios de cualquier bien susceptible de ser utilizado por la industria minera. En ese sentido, la Ley 685 valorizó los títulos mineros y desvalorizó las tierras. Once años es el tiempo máximo autorizado para que el titular de una concesión la mantenga sin iniciar un proceso de explotación; esa incertidumbre genera inseguridad jurídica sobre las propiedades que pueden ser afectadas por la explotación minera.

Es legítimo preguntarse si el Congreso estaba autorizado para hacerlo. El espíritu de la Constitución colombiana es permitir las expropiaciones de

bienes inmuebles de particulares a favor del Estado pero no a favor de otros particulares. Excepcionalmente, un agente privado que esté cumpliendo una función estatal puede proceder a la expropiación para construir bienes públicos y no para propiciar el enriquecimiento de unos agentes privados a costa de otros.

Este tipo de desbalances entre actividades económicas es un principio medieval y no de la democracia moderna. En efecto, en el año 1584 el gobernador de Antioquia Gaspar de Rodas promulgó las "Ordenanzas de Minas" con "tres principios fundamentales, a saber: 1) Los derechos y las riquezas del subsuelo pertenecen al soberano; 2) Los explotadores reciben en concesión del soberano áreas superficiales limitadas; 3) Los derechos del concesionario minero están por encima de los propietarios de la tierra o de los titulares de concesiones agrícolas" (Ramos, 1991, p. 210). Se trata entonces de una institución medieval completamente contraria a la igualdad y competencia propias del Estado y la sociedad democráticos, y violatoria de la libre competencia.

Hay numerosas denuncias acerca del uso indebido del poder del título minero cuando ha sido usado para atropellar a otros mineros, propietarios rurales y a campesinos. Y es un poder descomunal que se le ha entregado a un tipo de agentes económicos, los mineros de Colombia, entre quienes, como lo reiteran diariamente las autoridades públicas, se han refugiado personas y organizaciones criminales y de dudosa conducta. Algo que sabían muy bien el gobierno y los legisladores que adoptaron el Código de Minas.



Fotografía: Jorge Fidel Castro

El artículo 13 es una norma legislativa ajena a la Constitución vigente. La Sentencia T-244 de la Corte Constitucional dice a propósito de las expropiaciones: *“la expropiación se justifica cuando se trata de construir bienes públicos como escuelas, hospitales, obras de infraestructura pública.”*

Más aún, el propio texto de la Constitución prioriza para el campo actividades distintas a la minería, justamente por considerarlas de *interés social*: *“Artículo 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras”.*

Este artículo 13 de la Ley 685 debería ser derogado por el Congreso de la República en la próxima revisión del Código de Minas o, en su defecto, debería ser declarado inexecutable por la Corte Constitucional. Los riesgos que, con su vigencia, corre el país cuando se extiende la titulación minera son demasiado altos: los de avivar la violencia porque se ha afectado estructuralmente el derecho de propiedad.

El título minero y sus destinatarios

El Código de Minas creó el título minero, una nueva e importante institución -en su acepción de regla de juego- consistente en un documento que certifica que a alguna persona natural o jurídica le ha sido otorgada por el Estado la concesión de una mina: *“A partir de la vigencia de este Código, únicamente se podrá constituir, declarar y probar el derecho a explorar y explotar minas de*

propiedad estatal, mediante el contrato de concesión minera, debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional” (art. 14, Ley 685). El título da derecho a establecer la existencia de minerales (explorar), a apropiárselos mediante su extracción o captación (explotar) y a gravar los predios de terceros con las servidumbres necesarias (art. 15).

Una primera consecuencia de esta decisión es que toda la minería informal, absolutamente predominante en el país en el año 2001, quedó automáticamente convertida en ilegal. Pero también quedaba en altísimo riesgo porque en el art. 163 del Código se estableció una inhabilidad especial: *“quien haya sido condenado por aprovechamiento ilícito o por exploración o explotación ilícita de recursos minerales quedará inhabilitado para obtener concesiones mineras por un término de cinco (5) años”.* Otro riesgo deriva del artículo 30, según el cual, en adelante, cualquier persona que suministre minerales debe acreditar la procedencia lícita expedida por el beneficiario de un título minero. Es decir, en el marco del predominio de una minería informal se tomaron decisiones para una minería completamente formalizada.

Para solicitar una concesión minera, solo es necesario cumplir los requisitos de la contratación estatal, y cualquier persona natural o jurídica, colombiana o extranjera, que llene estos requisitos (mayoría de edad, no tener procesos judiciales y no tener inhabilidades para contratar) puede solicitar un título.

El art. 18 dice: *“Las personas naturales o jurídicas extranjeras, como proponentes o contratistas de concesiones mineras, tendrán los mismos derechos y*



obligaciones que los nacionales colombianos. Las autoridades minera y ambiental no podrán [...] exigirles requisitos, condiciones y formalidades adicionales o diferentes, salvo las expresamente señaladas en este Código”. Así que los mineros del mundo fueron autorizados a obtener títulos mineros en Colombia y a solicitar las expropiaciones de tierras y de otros bienes inmuebles de los colombianos que les fueran necesarias para adelantar la explotación de los recursos mineros del Estado. Para ello declararon su actividad como de utilidad pública e interés social y declararon ilegal la minería sin título. De ese modo, las empresas mineras extranjeras y, más precisamente, las empresas multinacionales eran las verdaderas destinatarias de este Código de Minas, aprobado cuando el país estaba distraído con lo que pasaba entre las FARC y el Gobierno en la zona de distensión de El Caguán.

Al concesionario de un título minero también se le otorga *“completa autonomía técnica, industrial, económica y comercial. Por tanto podrá escoger la índole, forma y orden de aplicación de los*

sistemas y procesos y determinar libremente la localización, movimientos y oportunidad del uso y dedicación del personal, equipos, instalaciones y obras” (art. 60). Cuando se comparan las largas negociaciones que tuvo el país con el gobierno de los Estados Unidos, la Unión Europea u otros países para firmar tratados de libre comercio, procesos en los cuales se expresan todas las posiciones existentes con mayor o menor fuerza o incidencia, llama la atención que Colombia, por sí misma, sin mediar ninguna negociación, sin ninguna contraprestación, haya concedido semejante autonomía a las multinacionales mineras, renunciando *ex ante* al ejercicio de la función de control. En los tratados de libre comercio se negocian cuotas, aranceles que se desmontan gradualmente, contraprestaciones de transferencia de tecnología, componentes nacionales en productos extranjeros ensamblados en el país, obligaciones de realizar alguna transformación industrial en territorio nacional, etc. Pero para el caso de la aprobación del Código de Minas, se otorgó autonomía total a las empresas sin contraprestación alguna.

La cuestión es que el país que otorga tal grado de autonomía a las empresas va a tener después dificultades para controlarlas y reglamentar sus actividades. ¿Pueden decidir de manera autónoma el tipo de proceso que van a aplicar, independientemente de las restricciones que impongan las condiciones ambientales, geológicas y sociales? Pues, basadas en el art. 60, las empresas tienen posibilidades de alegatos jurídicos para rechazar la imposición *ex post* de cualquier tipo de restricción por parte del Estado.

La norma define que las concesiones pueden tener una longitud máxima de dos kilómetros cuando se otorgan a lo largo del lecho de una quebrada, de 5.000 hectáreas cuando además de un río o quebrada incluyen sus orillas (art. 64) y de 10.000 hectáreas si son en otros terrenos (art. 65), áreas que se definen por lindero objetivo y no por cabidas (art. 69). Así que se establecen restricciones a la cabida máxima de un título minero. No obstante, por una parte, el art. 8 de la Ley 1382 de 2010 –reformatoria de la Ley 685 de 2001– autorizó la integración de áreas de varios títulos en un solo contrato de concesión, y, por otra parte, el Código no establece ningún límite al número de concesiones de un mismo titular, lo cual ha permitido que empresas multinacionales como AgloGold Ashanti posean en Colombia muchos títulos, tantos que así fue caracterizada su situación por un periodista extranjero especializado en minería del oro: “esta empresa Sudafricana con base en Londres fue una de las primeras en venir

a Colombia en la edad moderna y rápidamente se hizo a una gran parte del país” (Harris, 2011). Cabe la pregunta: ¿no podría ser utilizada esta facultad de acumular títulos mineros y territorios sin ninguna limitación para congelar la explotación de importantes zonas mineras y manipular precios? Al fin y al cabo, la ley fijó en 11 años el derecho de los titulares de concesiones mineras para que realicen exploración sin necesidad de iniciar la explotación (Ley 1382 de 2010, art. 5).

El ordenamiento territorial

El artículo 37 del Código, denominado *Prohibición Legal*, prohíbe expresamente que cualquier autoridad regional excluya zonas de su territorio de la explotación minera: “ninguna autoridad seccional, regional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanentemente o transitoriamente excluidas de la minería. Esta prohibición comprende los planes de ordenamiento territorial”. Dicho en otras palabras, los planes



de ordenamiento territorial no pueden excluir zonas para uso minero, lo que significa ni más ni menos que el Código de Minas les quitó a los municipios la competencia para realizar el ordenamiento de su propio territorio.

Esta *Prohibición Legal* es, a todas luces, contraria a las normas constitucionales. En efecto, el Artículo 311 de la Constitución Política dice: “Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde [...] ordenar el desarrollo de su territorio”.

No solo a través de este artículo 37, sino mediante el sistema anárquico y centralizado de concesión de los títulos mineros, el Código hizo añicos la competencia municipal. El sistema es anárquico con respecto al ordenamiento territorial, porque cada título es otorgado individualmente al solicitante sin tener en cuenta el efecto agregado que el otorgamiento de varios títulos tiene sobre el conjunto del territorio y sobre la actividad productiva municipal. Y es centralizado porque las decisiones son tomadas por una entidad nacional o sus delegaciones departamentales sin ningún tipo de participación o consulta, y ni siquiera la entrega de información posterior a los municipios afectados.

Este modelo de relación nación-municipio que introdujo el Código de Minas no es el modelo de descentralización política y administrativa de la Constitución de 1991, ni siquiera el de la Ley de autonomía fiscal de 1986.

Conviene examinar lo que la Corte Constitucional colombiana piensa al respecto de esta competencia municipal en torno al ordenamiento territorial: “La fuerza de la argumentación a favor de la autonomía regional,

seccional y local radica en el nexo con el principio democrático y en el hecho incontrovertible de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades a satisfacer, las que están en contacto más íntimo con la comunidad y, sobre todo, las que tienen en últimas el interés, así sea político, de solucionar los problemas locales. Es el auto-interés operando, con tanta eficiencia como puede esperarse que lo haga el de cualquier actor económico en la economía de mercado. Cada departamento o municipio será el agente más idóneo para solucionar las necesidades y problemas de su respectivo nivel. Por esto el artículo 287 habla de la “gestión de sus intereses”. Y esa es la razón por la cual se considera al municipio la piedra angular del edificio territorial del Estado (artículo 311 C.P.)” (Sentencia C-478 de agosto de 1992, M. P. Eduardo Cifuentes).

En estricta aplicación del espíritu y la letra de la Constitución, la Ley 136 de 1994, o Código de Régimen Político Municipal, reglamentó la competencia municipal para ordenar el territorio, y la llevó incluso a exigir la participación popular para introducir *cambios significativos* en el ordenamiento territorial. En efecto, dice el artículo 33 de la citada Ley: “*USOS DEL SUELO. Cuando, a causa de la actividad turística o minera o de otro tipo se introducen cambios significativos en el ordenamiento territorial y se cambia la tradición productiva del municipio, se debe convocar una consulta popular, a cargo de las autoridades locales. En todo caso el concejo municipal debe aprobar el nuevo ordenamiento territorial*”. La norma es clara: un cambio significativo en el ordenamiento del territorio impuesto por la economía

solamente puede ser decidido por el pueblo directamente. Esta norma creó e hizo obligatoria la *consulta social* para cambiar la tradición productiva de los municipios.

El Código de Minas trastocó el ordenamiento territorial del país, violando abiertamente la Constitución para atropellar las competencias de los municipios a favor del interés privado de unos pocos. Los potenciales impactos de esta decisión pueden llegar a ser gravísimos, porque eliminó la potestad de la gente de definir por su propia cuenta sus intereses locales, lo que generó una permanente fuente de conflicto, justamente cuando uno de los principales asuntos de la agenda nacional es la gestión democrática de los territorios, indispensable para desactivar los factores que estimulan la violencia. Lo más sensato sería que el Congreso de la República eliminara esa prohibición legal del artículo 37 de la Ley 685 o, en su defecto, que la Corte Constitucional la declarara inexecutable.

Institucionalidad y política minera

No es el objetivo principal de este artículo hablar sobre las características de la institucionalidad y la política minera, así que solamente se subrayan unos pocos elementos.

Al aproximarse al tema, llama poderosamente la atención que el país, al darle forma institucional a la minería sin hidrocarburos, haya tomado la decisión de hacer caso omiso de la importante experiencia de Ecopetrol y de las empresas públicas generadoras y distribuidoras de energía, respecto de su muy buen manejo del sector de minas y energía, y que se haya impedido una intervención directa del Estado en



Fotografía: Jorge Fidel Castro

la explotación minera. Se impuso una especie de dogma según el cual el sector privado sería la única fuerza capaz de llevar adelante la minería y el desarrollo de ese sector en el país, ya que el Estado ha mostrado su incompetencia (Ministerio de Minas, 2006).

El desconocimiento de esta valiosa experiencia del sector público fue más allá, incluso a desechar los métodos más racionales de concesión de minas aplicados por la industria petrolera nacional como la identificación de bloques aptos para exploración y la apertura de licitaciones para acceder a ellos. Y a cambio, se adoptó para la minería, a través de la Ley 685, la práctica de entregar a troche y moche títulos mineros al que primero los solicitara. Ese procedimiento se parece al que se usaba en siglos anteriores en el oeste norteamericano para adjudicar tierras a los colonos.

Una posible explicación de este comportamiento es que, con el método introducido por el Código de Minas, se estimula el rentismo de quienes obtienen títulos gratis –y probablemente por sus influencias sobre la burocracia – para después venderlos en dólares a compañías

exploradoras que, a su vez, los venderán valorizados –por la identificación plena y descripción de los yacimientos– a las empresas explotadoras, como funciona en el caso del oro. De hecho, el Código ratifica el carácter de activo que tiene el título minero y que, en consecuencia, puede ser aportado como un derecho para diferentes tipos de transacciones comerciales.

Las principales políticas adoptadas para fomentar la minería y, más explícitamente, para estimular a los inversionistas estratégicos fueron otorgar contratos de estabilidad jurídica por 20 años y otro conjunto de beneficios fiscales, como la eliminación del 7% de impuesto sobre remesas, la reducción del impuesto sobre la renta del 38% al 34% en el 2007 y al 33% en 2008, y la amortización del 40% de las inversiones catalogadas como activos fijos productivos. Con estas medidas, una compañía extranjera que tributaba en el 2006 un porcentaje de 32,7%, en el 2007 tributaba el 27,2%. *“La tasa efectiva del impuesto sobre la renta sería de aproximadamente el 27% después de la reforma”*, afirmó el Ministro de Minas y Energía en su exposición de los estímulos fiscales y comerciales para la industria minera. Un ejemplo ayuda a entender la magnitud del estímulo: *“Para 2009, esa exención al impuesto a la renta significó 3,5 billones de pesos que, frente a regalías por 6,5 billones de pesos para el mismo año, implicó un beneficio fiscal para las compañías del sector equivalente a un 53,8 por ciento de las regalías totales pagadas por la minería y los hidrocarburos”* (Torres, 2007).

El otro gran incentivo fue la política de regalías. Para el caso del oro, el gobierno nacional fijó la regalía a pagar en un 4% del 80%

del precio de venta del metal. Es decir, el porcentaje real a pagar es del 3,2% del precio. De hecho ese es un porcentaje absolutamente irrisorio con el cual no se pueden pagar los costos ambientales que genera la explotación, como lo han demostrado varios autores. Pero el gobierno escogió como política la modalidad de aplicar ese porcentaje fijo del precio durante todo el período de vigencia de la concesión, es decir, durante varias décadas. Existe otra modalidad de regalía que hubiera beneficiado más al país que a las empresas mineras: un sistema de porcentaje variable dependiendo de los cambios de precio. Si por razones ajenas al proceso de producción, los precios se incrementan por encima de una determinada franja, entonces la regalía por el valor adicional al del precio base pasaría del 4% a un porcentaje varias veces superior a ese, de tal modo que la ganancia extraordinaria fuera directamente al Estado. Pero el gobierno prefirió mantener la regalía estable, propiciando la generación de altísimas tasas de ganancia privada.

Cuando el Código fue aprobado, el precio internacional del oro era de US\$400 la onza troy; en el 2011, se incrementó hasta US\$1.900 y, durante el año 2012, ha permanecido próximo a US\$1.700, un cambio en el cual no intervinieron para nada los empresarios mineros, porque fue causado por la crisis de las monedas duras de las grandes economías del mundo. Con la política adoptada por el gobierno, toda la plusvalía obtenida por esa bonanza, producto de la situación de la oferta y demanda mundial de los minerales, está yendo a parar a los bolsillos de los empresarios mineros, a costa de los recursos naturales no renovables de los colombianos. Claramente, el



Congreso de Colombia no legisló ni el gobierno aplicó las normas en pro de los intereses de la nación, sino de los empresarios mineros.

Paralelamente al otorgamiento de gabelas y títulos a rentistas y compañías mineras, la década del 2000 fue fatal para las instituciones ambientales. Una condición institucional del desarrollo sostenible es que las fuerzas institucionales de la minería y el medio ambiente sean simétricas, es decir, tengan el poder necesario para garantizar el cumplimiento de sus respectivos objetivos. Pero el país ha privilegiado empoderar el desarrollo económico por encima de la sostenibilidad del mismo, en otras palabras, ha privilegiado el crecimiento económico sobre el desarrollo humano sostenible. En efecto, mientras instituciones como Ecopetrol, Isa e Isagen se fortalecían, los recursos destinados a la protección del medio ambiente se debilitaban. Durante su primera fase de existencia, entre 1993 y 2003, el Ministerio del Medio Ambiente se posicionó en el país e inició un proceso de consolidación. En el año 2003, el gobierno de Álvaro

Uribe Vélez incorporó a este ministerio los temas de vivienda, agua potable y saneamiento básico y ordenamiento territorial, creando el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. El tema propiamente ambiental quedó degradado a un viceministerio. El Minambiente tenía responsabilidad sobre el tema del desarrollo sostenible, un tema por excelencia de largo plazo; con la reforma, se le yuxtapusieron temas de mayor importancia política a corto plazo como la vivienda. Desapareció la división ambiental del Departamento Nacional de Planeación, no se volvieron a tocar los temas ambientales en el Consejo de Política Económica y Social –CONPES–, es decir, toda la agenda ambiental se relegó al segundo plano. *“En síntesis, la política ambiental queda en una marcada marginalidad frente a las demás políticas públicas”*, señala la Mesa de Expertos convocada por el Foro Nacional Ambiental con presencia del Ministro y la Viceministra del Medio Ambiente. Por su parte, con la crisis fiscal generalizada, *“[...] el gasto nacional ambiental sufrió mayores recortes que cualquier otro sector, de 0,23% del PIB al 0,06%”*, y *“en el total del PGN, pasando de representar un 0,52 por ciento del mismo en 1996, a solo un 0,14 por ciento en 2006. Lo cual indica una notable pérdida de la prioridad relativa otorgada por el Estado al tema ambiental, frente a otros componentes de la política pública”* (Mance, 2011). Esa combinación de políticas muy activas de fomento frente a una profunda debilidad institucional de las autoridades mineras (Ministerio de Minas y Energía y Ministerio del Medio Ambiente) dio como resultado la denominada “piñata de las concesiones mineras”, denunciada por el

ministro de minas en el 2011 y cuyos resultados generales encabezan este artículo, y que llegó a afectar las zonas de importancia ambiental. En efecto, de las 5.856.878 de ha concedidas hasta diciembre de 2010, se han concedido títulos en parques naturales regionales, en parques naturales nacionales y en zonas de reserva forestal protectora. En los páramos se han otorgado 106.696 ha y se están solicitando otras 313.539 ha; en humedales, se otorgaron 311.994 ha y se solicitan 2.211.057 ha; en zonas de Reserva Forestal de Ley 2.^a, se concedieron 2.224.902 ha y se solicitan 13.372.971 ha (Contraloría General de la Nación). Las hectáreas concedidas a la minería en zonas de importancia ambiental representan aproximadamente el 46% de las hectáreas ya otorgadas en concesiones. Estas cifras le dieron la razón a la Corte Constitucional al haber declarado inconstitucional la Ley 1368 de 2010 que reforma el Código de Minas, y al mismo tiempo permitir que se aplicara esta reforma por dos años mientras se resuelven sus inconstitucionalidades. Esta reforma incluyó explícitamente entre las zonas de exclusión de la minería los páramos, los humedales Ramsar, los parques naturales nacionales y regionales, las zonas de reserva forestal protectora y las zonas de Reserva Forestal de Ley 2.^a.

Desde febrero del 2011, al recoger un clamor nacional por la moratoria minera, el Gobierno Nacional suspendió la titulación minera hasta tanto no se transformara la situación institucional, y se concentró en la reforma de los ministerios de Minas y Ambiente. Esta reforma puede suscitar alguna esperanza porque volvió a encauzar al Minambiente en



Fotografía: Jorge Fidel Castro

sus funciones específicas, creó una entidad especializada para administración y fiscalización de minas y está revisando con mayor detenimiento las solicitudes presentadas.

Restricciones para proyectos mineros

Restricciones geológicas

Sin embargo, las exclusiones y restricciones al ejercicio de la minería solo están reglamentadas en la ley y en la política teniendo en cuenta factores ambientales y sociales, sin contemplar los factores geológicos que pueden ser también decisivos, como se examinará en esta sección. Para ello nos acercaremos al caso del municipio de Caramanta.

Este municipio está localizado en el Suroeste de Antioquia, en los límites con el departamento de Caldas, contiguo al municipio de Marmato y en la misma Cordillera Occidental. Es un municipio bastante montañoso cuya cabecera municipal se encuentra a 2.050 metros de altura sobre el nivel del mar. El territorio municipal tiene un perfil dominante de laderas muy

pendientes –superiores al 40% en casi dos terceras partes de su territorio– e inestables, por la fractura de las rocas. Esta misma geoforma la tienen casi todos los municipios de la subregión del Suroeste. La oferta de agua es abundante pero incierta, ya que algunas quebradas se secan en épocas de verano.

Caramanta –al igual que los municipios de Jericó, La Pintada, Montebello, Pueblorrico, Santa Bárbara, Támesis, Tarso y Valparaíso– hace parte de la Zona Cartama, localizada en la región Andina de Colombia, y más precisamente, en la subregión natural del cañón del río Cauca. El río corre encañonado de sur a norte entre las cordilleras Occidental y Central; por ambas laderas de las montañas de este cañón se desplazan dos fallas geológicas activas: –Falla Cauca y Sistema de Fallas Romeral–, cuya presencia implica *“intensa deformación y alto grado de fracturamiento de las rocas; el desarrollo de rigolitos espesos, inconsolidados y húmedos, sometidos a la influencia de las lluvias tropicales; y la constante amenaza sísmica y volcánica”* (Ministerio de Minas, 2002).

Muy recientemente, el Grupo de Geofísica de la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional de Colombia y la Universidad de Texas en Austin dieron a conocer un modelo geológico evaluado en Manizales. Sus resultados cambian el nivel de amenaza sísmica que se conocía. Encontraron “[...] una gran fractura o falla de la litósfera denominada Caldas Tear. Tal fractura llega a profundidades de más de 150 km y atraviesa la Región Andina desde el Pacífico hasta el Piedemonte Llanero, es decir, de occidente a oriente. Debido a su ubicación y comportamiento, podría haber

causado los sismos de Tauramena en 1995 (de magnitud 6,5), de Armenia en 1999 (magnitud 6,2) y el terremoto de Honda-Mariquita en 1805”. Y agregan los investigadores: “Parece que las mineralizaciones de oro y cobre en distritos como Marmato y en prospectos como La Colosa podrían estar asociadas a fallas controladas por Caldas Tear” (Vargas, 2011).

Según esta información, la zona donde está ubicada Caramanta y todo el Cinturón de Oro está localizada justamente en la intersección de los sistemas de Fallas Cauca y Romeral –que se desplazan de sur a norte– con la Falla Caldas Tear, que se desplaza de occidente a oriente, lo cual convierte el territorio en una zona geográfica con notable actividad tectónica.

Clasificación nacional de Amenazas Relativas a Movimientos en Masa

Ingeominas realizó en 2002 un estudio dirigido a clasificar las diferentes zonas del país de acuerdo con las amenazas de erosión, deslizamientos y otros movimientos en masa debido a la alta exposición del país a este tipo de procesos. Dice el texto del informe final: *“la localización geográfica de Colombia en la región circumpacífica, donde se concentra la mayor actividad sísmo-tectónica y volcánica del globo, a la vez que en la zona intertropical, donde las lluvias son más abundantes, hacen de este país suramericano un formidable escenario”* para la ocurrencia de este tipo de movimientos en masa (Ministerio de Minas y Energía, 2002). La clasificación de zonas de amenaza potencial se realizó sobre la base de un inventario actualizado de los deslizamientos ocurridos entre 1939 y 2002, con

cerca de 1.000 eventos, 30% de ellos de gran magnitud.

Para la clasificación, Ingeominas analizó el marco geológico, el fisiográfico y morfodinámico, el de vegetación, clima, usos del suelo y el de intervención antrópica. Con estos criterios, el estudio definió 15 Provincias de Amenaza Relativa que clasificó en 5 categorías de amenaza: Provincias de Amenaza Relativa: Muy Alta; Alta; Media; Baja, y Muy Baja.

La Provincia 1 de Amenaza Relativa Muy Alta es la Vertiente de los ríos Cauca y Patía, y serranía de Baudó, en el corredor del Sistema de Fallas Romeral: *"[...] se puede considerar como la de más alta amenaza de deslizamientos y constituye sin duda un terreno geológico de los más inestables de Suramérica, debido, posiblemente, a la convergencia de varios factores desfavorables, como el reciente levantamiento de la cordillera, la alta sismicidad, las precipitaciones intensas principalmente en los departamentos de Cauca y Nariño, la topografía abrupta y la presencia de rocas intensamente*

degradadas por tectonismo" (Ministerio de Minas y Energía, 2002).

Es legítimo pensar que la Amenaza Relativa de Movimientos en Masa aumente en la intersección entre la Falla Caldas Tear y los sistemas de Fallas Romeral y Cauca, en la zona del Cinturón de Oro, por ese cruce de dos fuentes sismogénicas. Esta es la característica geológica de las altas montañas de los municipios de la zona de Cartama en el Suroeste antioqueño.

Ahora bien, esas montañas tienen una gran cantidad de oro diseminado, es decir, con concentraciones muy próximas a 1,0 gramo de oro/por tonelada de roca. Es probable que en sitios muy localizados haya vetas con concentraciones mayores de 2,0 gramos/ton, pero son la excepción y la explotación de gran escala, para ser rentable, tenderá a hacerse con la modalidad de minas a cielo abierto.

Cuatro empresas mineras están realizando exploración en el territorio de Cartama, incluyendo al municipio de Caramanta: Solvista Gold Mine

con el Caramanta Project, con extensión aproximada de 60.000 ha; Colombia Mines Corporation, con el Proyecto Yarumalito, cuya extensión es de 1.500 ha; Tolima Gold Mine con el Ankal Project, con extensión de 20.600 ha, y Caramanta Conde Mines con el proyecto Río Conde de 482 ha.

La descripción de las características geológicas sugiere que la minería de gran escala, o megaminería, se convierte en una actividad de muy alto riesgo en los territorios localizados en la Provincia 1 de Amenaza de Deslizamientos en Masa, y de más alto riesgo aún en la zona donde se produce la intersección de la Provincia 1 con la Falla Geológica Caldas Tear. No se puede pasar por alto la calificación de esta zona como la más inestable de Suramérica.

Por una parte, está el riesgo sísmico: los impactos de un terremoto que afecte una mina de gran escala localizada en una montaña de esta Provincia 1 pueden implicar deslizamientos al interior y por fuera de la cantera, rupturas de taludes, deslizamientos en montañas de estériles, ruptura de diques de cola, ruptura de tuberías recolectoras y distribuidoras de colas y de químicos que pueden producir filtraciones, inundaciones o derrumbes en túneles, si se tratara de minas de socavón. Aparte de los impactos directos de los deslizamientos, estos accidentes implican la potencial contaminación de las aguas superficiales y subterráneas con los productos químicos y metales pesados, especialmente cianuro, empleados en los procesos de dilución del oro, transformándolas en aguas ácidas.

Unos ejemplos ayudan a entender la cuestión: la empresa AngloGold Ashanti, dueña de la mina Savuka en Suráfrica, se enfrentó, en mayo de 2009, a un sismo de 2,7 en



la escala de Richter que produjo víctimas humanas y graves daños en las infraestructuras y presas subterráneas (González, s.f.). En Perú, en 1996 un sismo generó el colapso de la presa en la Planta de Otapara, y afectó el río Acarí, en el departamento de Arequipa, y a cientos de agricultores del valle (Diócesis de San Carlos de Bariloche, 2004). No se trata entonces de especulaciones sobre los riesgos potenciales sino de hechos reales ocurridos.

Fuera del riesgo sísmico, hay otros factores de riesgo en la Provincia 1: los de deslizamiento por inestabilidad del terreno. La actividad minera de gran escala o mega minería aumenta, de hecho, la inestabilidad por la construcción de gigantescas fosas que constituyen las canteras en minas a cielo abierto, o mega socavones en el caso de la minería subterránea. A ello hay que agregarle los centenares de toneladas de explosivos que se emplearán diariamente durante años y cuyas ondas se expanden a través de las montañas.

Esta inestabilidad de los terrenos y la propensión a deslizamientos en masa, además de afectar las excavaciones superficiales o subterráneas, pueden afectar las presas de cola donde se acumulan las rocas demolidas para diluir el oro y las montañas de material inerte. Si se derrumban las presas o si hay filtraciones, se afectarían las corrientes de agua. Y es un accidente relativamente frecuente: 13 fallas de presas de cola se produjeron, en el mundo, entre 1979 y 1989, y 21 fallas entre 1989 y 1999 (Diócesis de San Carlos de Bariloche, 2004). Así que el problema es serio. Ante él, lo más adecuado sería excluir por razones geológicas la actividad minera de gran escala del territorio de la Provincia 1 de Amenaza de Deslizamientos en

Masa, y hacerlo por ley, e incluir esa norma en el artículo 34 del Código de Minas.

Razón tienen los pobladores y autoridades de los municipios de Cartama en oponerse a la entrada de la megaminería en su territorio. La rechazan porque no hace parte de su tradición cafetera, porque no quieren arriesgarse a aceptar los cambios productivos y culturales que implica esa actividad económica, y porque no confían en que sea amigable con el medio ambiente, con sus riquezas paisajísticas, forestales y faunísticas ya en vía de extinción. Por el contrario, temen que la calidad de sus aguas se deteriore, amenazando su consumo y su producción agropecuaria, que los productores del campo abandonen las actividades agropecuarias con el espejismo de mejoras en ingresos no sostenibles en el largo plazo; desconfían de la transformación de la actual estructura productiva de su territorio porque trastorna toda la vida durante algunas décadas sin aportar perspectivas de futuro luego del cierre de la mina. Y conocen sus montañas que se derriten con los aguaceros, sus carreteras que se mantienen destruidas por la acción de las fallas geológicas. Y se preguntan por los graves riesgos que puede implicar establecer actividades de alto impacto en un territorio tan frágil.

Pero el Código de Minas no tiene instrumentos para manejar esos conflictos de intereses, y todo su arsenal normativo está dirigido a imponerse sobre la voluntad de los ciudadanos.

Algunas conclusiones

Se han expuesto en este artículo un conjunto de razones para promover una reforma profunda de las leyes 685 de 2001 y 1382



de 2010 que configuran la actual legislación de minas del país. Tienen que ver con la declaratoria de la actividad minera de utilidad pública e interés social, con las atribuciones otorgadas a los titulares de minas, con el tratamiento a la competencia municipal de ordenar su territorio, con las políticas de promoción de la minería y la reglamentación de las regalías, con el proceso de titulación, y con las características geológicas específicas del territorio colombiano que ameritan la reforma del artículo 34.

Estas son solamente algunas observaciones a la norma, pero hay muchas más para examinar con cuidado, tales como las normas ambientales del Código, el tratamiento de los diferentes tipos de minería y otras. La magnitud en la afectación de la institucionalidad democrática —que permite manejar de forma adecuada los conflictos que surgen con la gestión del territorio y del desarrollo—, así como el favorecimiento expreso de intereses privados, particularmente de las empresas mineras multinacionales a expensas de los intereses nacionales, ameritarían la

derogatoria de esa ley y la expedición de otra norma. Pero la reforma que se avecina para el año 2013, cuando se cumplen los dos años de gracia definidos por la Corte Constitucional, probablemente tendrá un alcance que se limitará a subsanar las fallas que provocaron la declaratoria de inexecutable.

Así que el camino será el de emprender acciones jurídicas dirigidas a obtener cambios puntuales en aquellas normas que atentan contra la institucionalidad democrática; alentar el despliegue de la movilización social y política local —como se está produciendo en los municipios del Suroeste antioqueño— para exigir la licencia social a la explotación minera de gran escala, y que los municipios refuercen el ejercicio de sus competencias respecto del ordenamiento territorial, zonificando su territorio para las diferentes actividades productivas y definiendo con precisión las zonas que quieren proteger y las exclusiones o restricciones para cada actividad. Ese ejercicio de sus competencias obligará a la justicia a dirimir la colisión de competencias que creó el Código de Minas con la Constitución Política.

Referencias bibliográficas

Cardona Arango, Alonso (2012, noviembre). De Señores de la Tierra a Señores de las Minas, Minería en Caramanta. Corporación Conciudadanía. Medellín, Colombia. Recuperado de <http://www.slideshare.net/conciudadania/libro-mineriaencaramanta>

Colombia, Congreso de la República (1994). Ley 136 de 1994 (junio 2). Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios. Diario Oficial,

N.º 41.377. Recuperado de http://www.elabedul.net/Documentos/Leyes/1994/ley_136_1994.php

Colombia. Contraloría General de la Nación (2011, julio). Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2010-2011. Minería y medio Ambiente. Bogotá: Imprenta Nacional.

Colombia. Poder Público Rama Legislativa(2001). Ley 685 de 2001 (Agosto 15). Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones. Bogotá.

Colombia, Presidencia de la República (2010). Ley 1382 de 2010 (febrero 9). Por la cual se modifica la Ley 685 Código de Minas. Artículo 5.º.

Colombia, Ministerio de Minas y Energía, Ingeominas, Subdirección de amenazas geoambientales (2002, mayo). Clasificación Regional de Amenaza Relativa de Movimientos en Masa en Colombia. Bogotá D.C. Recuperado de <http://es.scribd.com/doc/43015312/Memoria-Mapa-Mv-Masa-1>

Colombia. Ministerio de Minas y Energía—UPME (2006). Colombia País Minero— Plan nacional de Desarrollo Minero. Visión al año 2019. Bogotá. Recuperado de http://www.upme.gov.co/Docs/PNDM_2019_Final.pdf

Constitución Política de Colombia(1994). Santafé de Bogotá: OP Gráficas Ltda.

Diócesis de San Carlos de Bariloche, Departamento de Pastoral Social (2004, Octubre). La minería de oro a cielo abierto utilizando la lixiviación con cianuro. Recuperado de http://www.incasur.org/Onuevo/noticias/documentos/doc261_2.pdf

González, Julio (s.f.). La ingeniería en la remodelación de la mina Savuka mediante modelado 3D. Blog Fieras de la Ingeniería. Recuperado de <http://www.fierasdelaingenieria.com/la-ingenieria-en-la-remodelacion-de-la-mina-savuka-mediante-modelado-3d/>

fierasdelaingenieria.com/la-ingenieria-en-la-remodelacion-de-la-mina-savuka-mediante-modelado-3d/

Harris, Paul (2011, 21 de dic.). Las principales compañías que se mantienen activas. Diario La República. Asuntos Mineros.

Mance, Henri (2011). Ascenso y Declive del Ministerio del Medio Ambiente 1993-2006. En *Foro Nacional Ambiental*. Documentos de Políticas Públicas.

Ramos Poveda, Gabriel (1991). Breve Historia de la Minería. En Melo, Jorge Orlando (Dir.). *Historia de Antioquia*. Medellín.

Torres Martínez, Hernán, Ministro de Minas (2007). El Sector Minero Colombiano, Oportunidades de Inversión. Feria Internacional Minera “Colombia Minera 2007”. Medellín, 19 de Septiembre. Ministerio de Minas y Energía.

Vargas, Carlos, Dir. Grupo Geología UNAL (2001, mayo). Nueva Falla geológica, altera el mapa de amenaza sísmica en Colombia. Periódico UN. Publicación de la Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <http://www.unperiodico.unal.edu.co/uploads/media/UNPeriodico144.pdf>.