

Memorias decimotercero conversatorio de la Red por la Justicia Ambiental en Colombia

## **“LEGISLACION MINERA Y MEDIO AMBIENTE: DISCUSIONES EN TORNO AL PROYECTO DE LEY DE REFORMA AL CODIGO DE MINAS”**

**Fecha:** Febrero 19 de 2013

Las presentaciones estuvieron a cargo de Sebastián Rubiano Galvis, profesor de Derecho Ambiental de la Universidad de los Andes; y Diana Alexandra Mendoza, antropóloga consultora en asuntos ambientales.

### **Primera presentación: Sebastián Rubiano Galvis sobre la regulación ambiental y social de la minería en Colombia y comentarios al proyecto de ley de reforma al código de minas.**



El expositor abordó temas de contexto y antecedentes normativos frente a la minería en Colombia, de igual manera se refirió a la sentencia C-366 de 2011, el proyecto de ley de reforma del código de minas y presentó algunos puntos problemáticos sobre todo esto.

El expositor analizó las dificultades que tiene la legislación minera, además revisó el proyecto de ley de reforma del código de minas y mencionó las posibilidades de algunos escenarios frente a ese proyecto de ley. Esto en un contexto donde la situación actual de la minería en Colombia genera un aumento de conflictos sociales y ambientales. Además, la minería es una de las locomotoras del actual gobierno para impulsar el desarrollo económico y el eventual aumento y expansión de la economía, esto es tendencia en Colombia y en América Latina.

La normatividad básica para la minería en Colombia es el código de minas, ley 685 de 2001, el cual fue expedido a solicitud del sector minero, y en el cual el Estado renuncia a participar en la actividad minera como explotador y se dedica a fiscalizar y a regular la actividad. Una de las debilidades del código es que promueve la inversión extranjera privada con un reducido control sobre ella, generando un distanciamiento del gobierno sobre la actividad.

Teniendo en cuenta el aumento de títulos mineros se expide la ley 1382 del 2010, que reformó el código de minas, la cual surge como una iniciativa del Ministerio de Minas, con poca participación

del Ministerio de Ambiente y en la cual se incluyeron varias disposiciones fundamentales que no estaban en el código de minas de 2001. Los principales objetivos de la ley 1382 era la regulación y aprovechamiento de los recursos mineros de manera más competitiva, ampliar la inversión extranjera, legalizar las actividades mineras, incidir en el crecimiento económico, y conciliar la actividad minera con el desarrollo sostenible y la protección del ambiente.

La ley 1382 de 2010 no fue objeto de consulta previa a los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas, razón por la cual fue demandada por inconstitucionalidad. Esto resultó en la Sentencia C-366 de 2011, que declaró inexecutable la ley 1382, porque afectaba de manera directa e indirecta los intereses y derechos de los indígenas y afrocolombianos al regular las actividades mineras. La Sentencia C-366 estipuló la inexecutable diferida a dos años para que se aclaren las normas y disposiciones ambientales (que no se pueden dejar en el aire), inexecutable que vence el 11 de Mayo de 2013. Ante la falta de una respuesta suficiente por parte del gobierno durante los dos años que dio la Corte, se va a volver al código de minas de 2001, con los problemas que esto conlleva. A mediados del 2012 se socializó el proyecto de reforma del código de minas con los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas, pero se promovió hasta hace pocos meses el proceso de consulta previa, lo que ha generado bastante controversia.

Los temas claves que abordó el proyecto de ley de reforma del código de minas socializado son: la minería como actividad pública, áreas excluibles de minería, áreas de minería restringida, regulación de la actividad minera, sustracción de reservas forestales, prohibición de mercurio y otras sustancias peligrosas, áreas estratégicas mineras, minería en territorios étnicos, legalización y minería de hecho, aspectos de contratos de concesión (prórrogas, cesión, integración de áreas, caducidad, multas), endurecimiento relativo de requisitos de presentación de propuestas de titulación, derogatoria de artículos de la ley 685 de 2001 que había derogado la ley 1382 de 2010.

Adicionalmente, la propuesta de reforma sigue siendo problemática, porque reproduce y perpetúa algunas problemáticas del código de minas de 2001, en todo caso la consulta previa debe garantizarse con todos sus requisitos. Los escenarios posibles frente a este proyecto de ley y la legislación minera en general, sirven de contexto para los puntos anteriormente mencionados que son los problemáticos y los que deben ser discutidos, porque que el código de minas y su posible reforma no están acordes a los estándares en materia ambiental.

Los puntos problemáticos de la legislación minera se sintetizan enseguida. La declaratoria de la minería como actividad de utilidad pública; la lista de áreas excluibles de minería que es enunciativa, pero que la institucionalidad minera ha convertido en la práctica en taxativa, de hecho hasta en parques nacionales naturales existen títulos mineros; además, no son claras las competencias frente a la minería del Sistema Nacional Ambiental y las instituciones que lo comprenden.



Otra problemática se da en la fase de exploración minera que no requiere de licencia ambiental, sino únicamente la fase de explotación. También, la creación de la figura de áreas mineras estratégicas donde se generó un listado de los minerales esenciales para el país, que aunque no estaba regulado en el código de minas y la reforma de la ley 1382, es importante porque deben hacerse ordenamientos territoriales y ambientales garantizando la participación de las comunidades.

Otro punto problemático de la legislación minera es la minería en territorios de grupos étnicos, asunto que merece especial atención, porque debe garantizarse la consulta previa a estas comunidades y pueblos antes de la realización de cualquier proyecto minero en su territorio. A su vez, la minería de hecho es un tema complejo ya que el gobierno desea la formalización de esta minería, aunque ha sido insostenible para los campesinos tradicionales, por ejemplo tan solo un 5% de los procesos de formalización han sido exitosos. De igual manera, se encuentra la persecución penal de la minería ilegal, siendo un tema de inclusión social, donde campesinos que han llevado a cabo este tipo de minería de tiempo atrás y del cual obtienen su sustento diario, son perseguidos.

Por todo lo anterior es necesaria la revisión del proyecto de ley de reforma del código de minas, y deben suspenderse la concesión, prórroga y modificación de títulos mineros hasta aprobar una reforma adecuada a los estándares internacionales y nacionales. O se debe tramitar la expedición de una regulación vía decreto donde se aborden los puntos problemáticos del código de minas de 2001, en especial refiriéndose a las disposiciones del artículo 34 sobre áreas excluidas de minería y el tema de las prórrogas de contratos.

Para un análisis más detallado del expositor, vea el documento de políticas públicas *La regulación ambiental y social de la minería en Colombia: comentarios al proyecto de ley de reforma al Código de Minas*, disponible en el siguiente enlace: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/09382.pdf>

### **Segunda presentación: Diana Alexandra Mendoza sobre los temas de acción colectiva y gobernabilidad en territorios indígenas y afro.**

A la luz del tema indígena, es necesario revisar el código minero, para ayudar a los grupos étnicos que se encuentran avocados a la discusión del proyecto de reforma del código de minas. Pero no puede limitarse a la mencionada discusión de la posible reforma del código de minas, ya que para los pueblos indígenas y las comunidades negras la legislación minera y ambiental tiene implicaciones que los afecta en su totalidad, por lo tanto es necesario abordar la normatividad minera en su conjunto.

El tema de la legislación ambiental articulado con la explotación minera en el caso de las comunidades indígenas debe ser definido a través de una consulta previa, con sus debidas garantías y requisitos, esto es altamente complejo, por lo tanto debe ser analizado con las organizaciones indígenas ya que el derecho de explotación hace tabula rasa sobre las diferencias de quien hace minería en el país. Desde la empresa grande, donde hay seguridad jurídica y garantías, hasta los pequeños mineros que se tildan de ilegales y son criminalizados.



La intervención en territorios es delicada en el sentido de los derechos colectivos y los bienes públicos, la normatividad ha resuelto sobre la propiedad privada a través de la expropiación o servidumbre. No obstante que la propiedad colectiva es inembargable y no expropiable.

Adicionalmente, las áreas efectivas excluibles de minería en el país son de aproximadamente 13,38%, lo que equivale a 14 millones de hectáreas, lo que genera una problemática entre

las áreas concesionadas y los territorios indígenas y de comunidades afrocolombianas, ya que hay un traslape. Se menciona que la duración de la concesión de la actividad minera es clave para las comunidades indígenas y afrocolombianas para efectos de gobernabilidad en estos territorios, ya que puede extenderse hasta llevar a la desaparición de culturas tradicionales étnicas.

Para ver un análisis detallado elaborado por la expositora, consulte el documento *Reforma del código minero colombiano, observaciones y comentarios al proyecto de Ley que será sometido a Consulta Previa*, documento elaborado por Diana Alexandra Mendoza, publicado en agosto de 2012, disponible en el siguiente enlace:

[http://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2012/08/documento\\_de\\_trabajo\\_observaciones\\_al\\_proyecto\\_de\\_reforma\\_d\\_el\\_codigo\\_de\\_minas\\_ago\\_2012.pdf](http://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2012/08/documento_de_trabajo_observaciones_al_proyecto_de_reforma_d_el_codigo_de_minas_ago_2012.pdf)