

# PLANEACIÓN MINERA NACIONAL COLOMBIANA VISTA SOBRE LA UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO ESTRATÉGICA 2006-2019

*Colombian national mining planning viewed on the mining unit  
strategic planning 2006-19*

\*Diana Ximena Herrera Díaz

\*\*Carlos Andrés Zuleta Villamil

Estudiantes de Derecho Fundación Universitaria de San Gil,  
UNISANGIL.Sede Chiquinquirá.

Presentado: Marzo 8 de 2013 - Aprobado: Mayo 30 de 2013

## Resumen

La problemática a abordar en este artículo, son las características de la aplicación de políticas que regulan la actividad minera en Colombia. La metodología utilizada es descriptiva, pues permite determinar el alcance, contenido y aplicación del Plan Nacional Minero 2006-2019, estableciendo sus principios y el cumplimiento de la Política Minera del País, del Plan Estratégico, la Inversión Nacional o Extranjera y la explotación minera, unido a su incidencia e impacto económico en la Región objeto de estudio.

## Palabras clave

Unidad de Planeación Minero-energética (UPME),país minero, institucionalidad, inversión extranjera,recursos naturales, zonas de reserva.

## Abstract

The problem when reading this article arises when you study the characteristics that apply to the policies that adjust the mining activity in Colombia. The methodology used is descriptive which permits the scope, the contents and the application of the National Mining Plan 2006-19 establishing the principles and the fulfillment of the National Mining Plan of Colombia, the strategic plan, the National or Foreign Investment Plan and the economic impact they have on the region where it's all taking place.

## Keywords

Mining – Unit energy (UPME) – A mining country – institutions – the foreign investment – natural resources – zones of reservation.



## Introducción

Esta investigación tiene el propósito de mostrar las divergencias entre la aplicación de las políticas mineras, los principios ambientales y el reconocimiento de las necesidades colectivas de la comunidad inmersa en la minería como medio de subsistencia, dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible y del fortalecimiento económico y social del país.

\*Abogada Universidad Externado de Colombia. Coordinadora grupo de investigación UNISANGIL, dherrera@unisangil.edu.co Sede Chiquinquirá. Colombia.

\*\*Estudiante de Derecho de la Fundación Universitaria de San Gil- "UNISANGIL". Perteneciente al Semillero de Investigación del Impacto Socio Jurídico de la Minería y las Energías Limpias en Boyacá "MINERGIL". Chiquinquirá, Colombia.

El estudio tiene como base el análisis de la aplicabilidad de políticas para la actividad minera en Colombia. Desde esta perspectiva se forja el objetivo del mismo, el cual permitirá responder cómo se da la actividad minera frente al estatuto minero en las zonas de reserva y su afectación a los recursos naturales. Por consiguiente, conocer los elementos existentes en esta actividad, desde la aplicación del Plan Nacional Minero 2006-2019, la regulación y los principios que la fundamentan con el objetivo de proponer estrategias que beneficien a la población afectada o vulnerada con esta clase de actividad.

El problema de investigación, está representado por la relación entre la aplicabilidad del estatuto minero y la actividad minera, en zonas de reserva y explotación de los recursos naturales, todo por supuesto desde un ámbito neutral y socio jurídico. Lo anterior, dispone la siguiente pregunta ¿Cuál puede ser la falencia de aplicación de la ley que regula la actividad minera en Colombia?

## Objetivos

Hacer visible los alcances y aplicación del Plan Nacional Minero 2006-2019. Para lograr este propósito, se están desarrollando los siguientes objetivos específicos:

Identificar la información pertinente para ilustrar la actividad minera y su influencia en la región objeto de estudio, proveniente del Ministerio de Minas y Energías, del Instituto Colombiano de Geología y Minería (INGEOMINAS), Foro Nacional Ambiental, Agencia Nacional de Minería y por supuesto, una alta gama de jurisconsultos y conocedores del tema.

Interpretar la información captada mediante esta investigación y así poder generar crítica jurídica relevante, acerca de ésta en cuanto a la realidad sobre su aplicación en el entorno social y ambiental. Establecer sus principios y el cumplimiento de la Política Minera del País, del Plan Estratégico, la Inversión Nacional o Extranjera y la explotación minera fácticamente hablando, unido a su incidencia e impacto económico en la Región objeto de estudio.

Plantear y conceptualizar la investigación con el objeto de explicar las situaciones que se ven en cuanto a la minería en general, de una manera prevalente y puntual.

Valorar socio jurídicamente hablando, la actividad minera y la intervención de las instituciones a las cuales el Estado les ha otorgado funciones para controlar la actividad, confrontándolas de manera objetiva con la población civil afectada, destrucción del medio ambiente y explotación de recursos naturales.

## Metodología

Se ha elegido la investigación descriptiva con la metodología cualitativa, la cual tiene como base la observación no estructurada, consulta de teorías, decretos, leyes y otros necesarios como soporte para el estudio.

Este proceso investigativo permitió establecer el marco jurídico en lo que respecta a la política minera, su plan estratégico y la determinación de los parámetros teóricos para conocer toda la incidencia social de la Actividad Minera, en la cual se ha interrelacionado la investigación en cada uno de sus apartes, así como actividades de visitas periódicas a los sectores mineros de la región y a la población objeto estudio, se realizaron entrevistas directas, al igual que entrevistas con personas que han ejercido el oficio de mineros y que han tenido experiencia en este, permitiendo conocer más a fondo el ámbito social en el cual se desarrolla la minería.

Como punto de partida se toma el (Colombia, Plan Nacional Minero 2006-2019) y su ubicación dentro de la legislación minera vigente a lo largo de su existencia, así pues, cabe resaltar que en el año 2006 estaba en vigencia la Ley 685/2001, modificada por la Ley 1382 de 2010, que a través de una demanda de inconstitucionalidad mediante la Sentencia de la Corte Constitucional C-366 de 2011, fue declarada inexecutable, imponiendo la misma providencia un término de vigencia de la ley inexecutable diferida a un período de dos años, el cual venció el 11 de Mayo de 2013 y que a partir de esa fecha, retornó la vigencia de la Ley 685 de 2001, pero protegiendo ciertas instituciones de vital relevancia que tiene la Ley 1382 de 2010, tales como la protección del medio ambiente, de las minorías étnicas y las reservas estratégicas, entre otras. Es relevante destacar el protagonismo de la Honorable Corte Constitucional en dictaminar la relevancia al amparo constitucional de la función ecológica de la propiedad privada, enmarcado bajo la sentencia C-339/2002.

El problema Jurídico es el detrimento real que la Actividad Minera genera en relación con áreas medioambientales,

socioculturales y las soluciones de orden jurídico y económico. Existe, evidentemente, inequidad a la hora de la distribución del ingreso y de la destinación del mismo a políticas sociales y medioambientales, lo cual evidencia la posición superior que los grupos empresariales y financieros, generalmente foráneos, tienen respecto de los trabajadores mineros y las zonas geográficas erosionadas por la explotación, sin que se generen actuaciones puntuales encaminadas a enjugar estos problemas.

Es propio señalar que la Actividad Minera es una de las más productivas y antiguas ejercidas por el ser humano, siendo básica y vital. Desde la época de la prehistoria, los minerales han sido explotados con fines de mejora de su actividad diaria, en la época paleolítica eran utilizados para fabricar armas, utensilios caseros y herramientas de uso agrario y de defensa para los indígenas; adicionalmente, tenían una importancia ornamental, por sus brillos, llamativos colores y los explotaban con el fin de utilizarlos en rituales sociales, jerárquicos y religiosos.

De igual manera, indígenas colombianos, ubicados en diferentes regiones y procedentes de distintas tribus, utilizaban diversos minerales para su quehacer diario y por eso convirtieron los mismos en moneda de cambio o instrumento de trueque, dando así las primeras muestras de la importancia económica de minerales como la sal, el oro, la plata y las esmeraldas, seguido de un largo etcétera. Con la llegada de la Colonización, es absolutamente claro y patente el valor intrínseco de la minería en la actividad económica como producto de saqueo y posterior exportación al primer mundo. Las minas eran explotadas por los conquistadores a través de los indígenas y mediante instituciones como la mita y la encomienda, luego se integró como mano de obra a los esclavos traídos desde África.

Durante el período de la independencia y posteriormente hasta el pasado siglo, los mismos campesinos seguían explotando de manera artesanal la tierra con el fin de obtener sus minerales y vivir a expensas, de igual manera y a escala más alta y técnica lo hacían los grandes latifundistas. En el último siglo el Estado Colombiano, ha sido consciente de la relevancia de esta actividad, de su gran riqueza en minerales y toda la importancia económica que ello conlleva ya que en un momento dado no solamente fue regulador de la actividad sino explotador de la misma.

Desde entonces se ha visto, cómo la política minera y la consecuente legislación de la actividad, se ha caracterizado por su gran capacidad de improvisación, conforme a los intereses en juego. No se ha establecido una planificación estratégica, clara y desarrollada a lo largo de la historia minera, sino que ha dependido de las regiones, los agentes u operadores explotadores o el gobierno de turno, entre otros. Por eso Ahora cuando existe una Política de Estado (2006-2019), clara, identificable, acorde con la Constitución de 1991 tanto con el norte de la actividad en Latinoamérica como con la inversión extranjera y todo lo que ello conlleva en el Estado Colombiano; se puede determinar que no existen instituciones claras, con funciones que permitan cabal y eficientemente cumplir las metas de dicha política.

Actualmente, el Gobierno cuenta con el Plan Nacional Minero 2006-2019, documento contentivo de la política generada por el órgano competente de la regulación de la actividad minera, que en Colombia es el Ministerio de Minas y Energías, a través de su Unidad de Planeación Minero Energética (UPME). El Plan fue lanzado con el eslogan “Colombia un País Minero”, respecto del mismo, el Ministro Luis Ernesto Mejía Castro en mayo de 2006, se pronunció en los siguientes términos:

*Colombia: País Minero, ubica el horizonte de la planificación del sector en el territorio de la competitividad de nuestros productos mineros y de sus servicios asociados en los mercados nacionales y extranjeros. Con ello en mente, se presentan propuestas de valor para los segmentos de clientes institucionales seleccionados como estratégicos y se desarrollan las actividades requeridas a partir de tres líneas básicas: 1) facilitar la actividad minera, 2) promover el desarrollo sostenible de la minería y 3) fiscalizar el aprovechamiento minero (Mejía, 2006, p.3).*

Es importante destacar la influencia del Plan Nacional Minero en Colombia por la gran cantidad de recursos naturales que tiene el país, resaltando que tal actividad es cada vez más competida en los sectores de explotación, toda vez que, está enfocada en el sector primario de la economía colombiana y hace que genere buen capital para quienes aprovechan estos recursos con permisos y concesiones bridadas por el Estado, además genera actividades satelitales de gran importancia económica, no obstante, si se analiza bien, no es solo que se vea como un negocio de los recursos naturales y destrucción del medio ambiente desde

hace poco, tal como lo plantea el boletín informativo N° 18 de la brigada de la paz internacional (PBI):

*Hasta ahora Colombia no es considerada una potencia minera. Sin embargo, esta actividad ha servido como medio de subsistencia incluso desde antes de la invasión española. Los indígenas, los afrocolombianos y después los campesinos, han hecho de ella un medio de vida. En el 44% de los municipios colombianos se hace pequeña y mediana minería y de ella viven cinco millones de personas entre los mineros, sus trabajadores y las familias.*

Para esta investigación, se han abarcado varias clases de ámbitos que toca la actividad minera del país, para visualizar cómo el Estado mediante algunas instituciones hace parte de esta actividad, enfocando sus políticas en los diversos sectores que pertenecen a ella, los empresarios y la sociedad que se ve afectada por ser parte de esta, tal como lo plantea el boletín informativo N° 18 de la brigada de la paz internacional (PBI) que los define de la siguiente manera:

*En el país hay tres tipos de minería: la tradicional, artesanal o pequeña minería, realizada por minorías étnicas desde tiempos ancestrales y por campesinos desplazados; la mediana, que trabaja con dragas y retroexcavadoras; y la gran minería efectuada generalmente por multinacionales. Aunque son diferentes la producción que generan, el impacto al medio ambiente que producen, los beneficios económicos que obtienen, la protección por parte del estado que reciben y las exenciones tributarias de que disfrutan, según la legislación colombiana actual, todos tienen que cumplir los mismos requisitos para poder realizar minería en el territorio nacional.*

Cabe resaltar que cada tipo de explotación tiene atribuciones especiales, calidades y conceptos que las define, unas políticas específicas, un plan estratégico y un modo de operar especial, para cada cual un tratamiento propio con sus interpretaciones normativas, pero todas; con un común denominador que es el plan estratégico y el fin último de un adecuado desarrollo sostenible.<sup>1</sup>

Como primer término, se debe atender la pequeña minería, tradicional o artesanal no convencional,

<sup>1</sup>Colombia. La Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo (comisión Brundtland). 1987. Lo define así: "Aquel desarrollo que es capaz de satisfacer las necesidades actuales, sin comprometer los recursos y posibilidades de las futuras generaciones (...) para satisfacer las suyas..."

según se quiera definir, la misma tiene connotaciones, resultados y acepciones que solo demuestran la informalidad de la minería, sin beneficio laboral alguno para los particulares, en el entendido, que lo realizan como un medio de su subsistencia del cual generan sus ingresos, que aunque pocos, a veces son el único medio de subsistencia para sí mismos y sus familias, lo cual evidencia la falta de aplicación de un desarrollo sostenible, pues es claro que una persona que piensa en obtención de recursos para la consecución del pan de sus hijos, no puede centrarse en que esa acción esté provista de actuaciones preventivas en lo que respecta a seguridad, protección propia y del medio ambiente, regeneración del ecosistema, entre otros.

Puede decirse que es de vital importancia, que a la mayoría de los sujetos laborales en estado de indefensión el Estado debería darles prioridad legal para articular la implementación de políticas sociales que ofrezcan soluciones efectivas, reconocimiento de Derechos Laborales, ampliación de oferta educativa, salud, políticas familiares, erradicación del trabajo infantil y apoyo constitucional que promueva el Derecho a la Igualdad de estas minorías.

En el caso de la mediana empresa que explota los recursos naturales, se puede inferir que tienen una mayor protección económica y son aquellos que generan ingresos a gran escala, convirtiéndose en una fuente de empleo para las personas que colaboran en dicha actividad. La mediana minería busca la obtención de recursos a veces dejando de lado la protección del medio ambiente, enfocándose en el capital obtenido con la explotación y siempre en busca de nuevos sectores para la explotación de recursos.

Abarcado el otro tipo de minería que es la hecha a gran escala y con mayores ingresos para quienes la realizan; se destaca que si bien son todas aquellas multinacionales a las cuales el Estado brindó oportunidad de explotación de recursos a gran escala,

<sup>2</sup>De forma enunciativa podemos destacar que en Colombia se explota la actividad minera a gran escala en los áreas de Carbón, teniendo la mayor hegemonía empresas como la DrumondCompany de USA y Cerrejón, ambas Multinacionales, el Coltan, explotado por multinacionales como B2 Gold, de nacionalidad canadiense, La multinacional Sur Africana Anglo Gold Ashanti o la canadiense SunWords, la Anglo Gold de Canadá, Continental Gold, entre otras, en explotación de oro; Y las grandes multinacionales en Hidrocarburos, como Ecopetrol, nacional, Pacific Rubiales, de capital canadiense. Mientras que la actividad esmeraldera viene siendo explotada por pequeños y grandes empresarios nacionales, con una importante hegemonía en ciertos territorios y manteniendo al margen a actores foráneos.

para este caso concreto son bastantes, <sup>2</sup>generadoras de una muy buena fuente de ingresos para los que laboran en estas pero en sí una cantidad limitada de pertenecientes a ellas con procesos de selección rigurosos y siempre basados en tenerlos como generación de ingresos.

Además, las multinacionales se quedan con gran cantidad de los recursos de la explotación y en cuanto a la afectación al medio ambiente son los que más lo destruyen, aunque aporten económicamente por esta afectación, a su vez explotando recursos de una manera industrializada y como tal con políticas capitalistas que buscan sobre cualquier manera la obtención de ganancias.

El Estado al verse beneficiado económicamente, brinda políticas accesibles, “rigurosas” y favorables, para la explotación de los recursos naturales que pese a concebirlos como pertenecientes a su subsuelo y por ende de su propiedad, en esencia son de los ciudadanos, pues siempre el estado deberá propender por el desarrollo, para de ahí tener capacidad decisoria ya que el subsuelo les pertenece y por ende, son los colombianos quienes deben determinar las consecuencias no solo económicas sino con un enfoque en los futuros habitantes y en la situación que el otro se encontrará, cuando con la explotación no existan, ni recursos para explotar, ni medio ambiente. Lo anterior debe hacerse generando conciencia en el sentido de buscar el bien común y la prosperidad general de carácter medioambiental, social y económico.

## **Política Minera En Colombia:**

Durante el periodo de tiempo comprendido entre los años 2002-2006, había un plan minero orientado a ser un programa de Gobierno, pero en el año 2005, la presidencia del Dr. Álvaro Uribe Vélez, teniendo como base la Recuperación militar y social de los territorios nacionales, vio la necesidad de implementar una política minera integradora, que fuera de Estado y no de Gobiernos, con una visión y misión a largo plazo. Para ello se promulgó e instauró el “Plan Minero Nacional 2006-2019, Colombia un País Minero” Plan cuyo fin último es convertir hasta el 2019 a Colombia como la tercera potencia minera de Latinoamérica y de Inversión Extranjera Directa, por lo cual se sustenta dicha política en los siguientes pilares:

- Planeación a largo plazo.
- Independencia de las políticas sectoriales mineras de los demás sectores económicos.
- Aumento de exportaciones minerales (especialmente carbón y oro, siendo actualmente los mayores productores de Carbón de Latinoamérica).
- Incrementar la exploración geológica del territorio nacional.
- Protección de reservas naturales, zonas de minerías étnicas, zonas reservadas por la seguridad nacional y áreas marinas.
- Aumento de la Inversión Extranjera Directa, a lo largo de la vigencia del plan.
- Iniciativa privada para la ejecución de la Actividad.

Teniendo en cuenta lo anterior, es altamente criticable que se maneja la exportación y previa explotación con un reto en términos de cifras, indicando de soslayo que debe mediar una actuación para la protección medioambiental y social con base en un desarrollo sostenible, pero siendo tangenciales en este aspecto, sin ahondar en actuaciones reales para la consecución de estos objetivos y la instauración de una autoridad que efectivamente sea competente y eficaz.

Por otra parte, es cuestionable hablar de protección de las zonas de reserva indicadas en el numeral cinco, especialmente porque pueden ser exploradas y explotadas por decisión estatal, con base en el cumplimiento estratégico del plan, lo cual puede acarrear problemas de deforestación, erosión, extinción de flora y fauna, así como diáspora migratoria de las minorías étnicas y una consecuente pérdida cultural, aun cuando es claro que estas comunidades se han organizado buscando la protección de sus territorios tradicionales o la erradicación de explotaciones. Es claro que esta debe ser una política estatal y a su vez el Estado, el agente de cohesión y protector, que cumpla con funciones constitucionales.

Cabe resaltar la existencia de la función ecológica de la propiedad privada, enmarcada por la corte constitucional, en el entendido que el estado debe propender por el medio ambiente sano y generar una contextualización estricta hacia el uso del suelo en la propiedad, sobre el cual está primero el ecosistema, suelo y subsuelo. La función ecológica de la propiedad va más allá de la propiedad privada personal, habiendo sido prevista para los Parques Nacionales Naturales prioritariamente, lo cual hace referencia a que el medio ambiente y su conservación son un solo aspecto, que debe prevalecer sobre otras cosas como lo es la explotación de recursos naturales no renovables, la

minería a cielo abierto que es comúnmente utilizada por multinacionales y la que mayor destrucción del medio ambiente genera.

## Análisis

Confrontándolo, es posible inferir que si bien el Estado tiene una concepción, en cuanto a aplicación se ve otra cosa, es decir tal como lo plantea el Plan de desarrollo Minero; la concepción por parte del estado, mediante el Ministro encargado de la parte Minera el Dr. Luis Ernesto Mejía Castro es:

*“La industria minera no puede ser vista sólo como la industria extractiva; también la comercialización y la gama de servicios asociados deben considerarse al momento de analizar posibilidades de mayor avance sectorial y en ese camino, los diferentes factores deben verse integralmente como instrumentos que favorecen el desarrollo social y económico”*(Mejía, 2006, p. 3)

## Conclusiones

Resulta compleja la verificación de la manera en que el Plan Minero Nacional tiene la meta del crecimiento de la Minería en términos de Cifras, pues no ofrece ningún correctivo respecto del impacto que ello conlleva medioambientalmente hablando (contaminación, manejo de residuos contaminantes, políticas agrarias e impulsión de actividades en dicho sector, alternativas protectoras de manantiales acuíferos, etc.), suponiendo que deben ser las multinacionales explotadoras las que mitiguen dicho impacto, sin que se vean instancias y autoridades competentes encargadas de verificar estos extremos y sancionar su mora o falta de cumplimiento. Es decir, las hay, pero sin tener claridad en las funciones.

Se requiere la reestructuración que administrativamente se demande para el fortalecimiento de la intervención estatal, ofreciendo fórmulas de protección y/o rehabilitación medioambiental para el cumplimiento de los preceptos constitucionales que desde 1991 se tiene y que son válidos, acordes y aplicables en el entorno de la actividad minera desde el punto de vista social.

Por otra parte, se verificó que dicho Plan no tiene una política cierta, clara, veraz y verificable de los resguardos indígenas, comunidades negras y reservas forestales. De otro modo, concesionar la exploración y explotación de estos territorios, amén de los de reserva ecológica lo promueve, más cuando se otorgan como la de Corzo, que de alguna

manera se presumen anacrónicos con las políticas mineras vigentes.

La carencia de inversión social por parte de los explotadores de recursos mediante la actividad minera en todo aspecto, es absolutamente amplia (aun cuando siempre mostraran cifras que indican su cumplimiento, pero carecen de proporcionalidad con el lucro empresarial y el impacto socio ambiental), pues si bien ellos están generando un lucro con esta actividad, el aporte en inversión es casi que nulo o por lo menos no visible para la población marcada de pobreza, desigualdad y abandono estatal. Cabe resaltar que las corporaciones encargadas de conservación del medio ambiente deben tener en cuenta que es necesario que actúen de manera más acorde con la política pública y de la mano con la población civil afectada.

Respecto a las regalías, se puede destacar que así como estas deben realizar un aporte al Estado, debería ser mucho mayor, sin desatender la seguridad que en este aspecto atrae la inversión extranjera, pues esos ingresos para empresas deben ser mejor distribuidos, basados en que son recursos de la nación y por ende de todos los colombianos. Es relevante destacar que en este sentido; el Estado debería velar más directamente por la conservación del medio ambiente y la mejora de calidad de vida de la sociedad. El sistema general de regalías a su vez debería generar políticas que lo reestructuren, comprometidos más a fondo con la población civil afectada.

Vale la pena destacar, que muchas veces son las iniciativas particulares de las empresas explotadoras las que desde sus políticas de responsabilidad social empresarial, generan planes y programas en el sentido que ocupa, pero si se verifican los resultados de la intervención estatal, para su vigilancia y fiscalización ya que es deficiente, no habiendo cumplido con una protección real en lo ambiental, social y laboral etc. La iniciativa particular termina siendo loable pero menor de lo que tal vez podría ser o exigirse.

## Referencias Bibliográficas

COLOMBIA, Brigadas de Paz internacional (PBI). Boletín informativo n° 18. Noviembre 2011. *Antes de que existiera este país como República ya había minería en Colombia* Editorial CÓDICE Ltda.

COLOMBIA, Brigadas de Paz internacional (PBI). Boletín informativo n° 18. Noviembre 2011. *Antes de que existiera este país como República ya había minería en Colombia* Editorial CÓDICE Ltda.

La Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo (comisión Brundtland). 1987. Lo define así: "Aquel desarrollo que es capaz de satisfacer las necesidades actuales, sin comprometer los recursos y posibilidades de las futuras generaciones (...) para satisfacer las suyas..."