

**ANALISIS DE LAS POLITICAS PÚBLICAS ESTABLECIDAS EN LA  
LUCHA CONTRA LA MINERIA ILEGAL EN LAS ZONAS  
CARBONÍFERAS DEL MUNICIPIO DEL ZULIA (NORTE DE  
SANTANDER).**

**BRAULIO MARCEL BARRIOS HERNANDEZ  
RUBÉN DARÍO DÍAZ RUIZ  
JOSÉ TERAN GALVIS DURAN  
GUILLERMO ELESBAN GONZALEZ RODRIGUEZ  
JESÚS ANDRÉS GUTIÉRREZ RODRIGUEZ**



**UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR SEDE CUCUTA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS SOCIALES  
PROGRAMA ACADEMICO DE DERECHO  
SAN JOSE DE CUCUTA  
2018-2**

**ANALISIS DE LAS POLITICAS PÚBLICAS ESTABLECIDAS EN LA LUCHA  
CONTRA LA MINERIA ILEGAL EN LAS ZONAS CARBONÍFERAS DEL  
MUNICIPIO DEL ZULIA (NORTE DE SANTANDER).**

**BRAULIO MARCEL BARRIOS HERNANDEZ  
RUBÉN DARÍO DÍAZ RUIZ  
JOSÉ TERAN GALVIS DURAN  
GUILLERMO ELESBAN GONZALEZ RODRIGUEZ  
JESÚS ANDRÉS GUTIÉRREZ RODRIGUEZ**

*Proyecto de Trabajo de investigación presentado como prerrequisito para optar título de  
Abogado*

Docente:  
**ANDREA AGUILAR BARRETO**  
Doctora

**UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR SEDE CUCUTA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS SOCIALES  
PROGRAMA ACADEMICO DE DERECHO  
SAN JOSE DE CUCUTA  
2018-2**

## Tabla de contenido

TITULO.....	6
Resumen .....	6
INTRODUCCIÓN.....	7
1. PROBLEMA .....	9
1.2 Formulación del problema.....	9
1.3 Objetivos.....	10
1.3.1 Objetivo general .....	10
1.3.2 Objetivos específicos .....	10
1.4 Justificación.....	10
2.1 Antecedentes investigativos .....	12
2.1.1 Antecedentes Internacionales .....	12
2.1.2 Antecedentes Nacionales .....	12
2.2 Marco teórico.....	14
Fundamentos teóricos .....	17
Título Minero.....	17
¿Qué es un contrato de concesión?.....	17
2.3 Marco Contextual .....	26
2.4 Marco legal .....	29
3.1 Paradigma de la Investigación.....	31
3.2 Enfoque de la Investigación .....	31
3.3 Diseño de la Investigación.....	31
3.4 Fuentes de la Información .....	31
3.5 Técnicas e instrumentos de recolección de datos .....	32
3.6 Análisis y procesamiento de la Información .....	32

4.1 Resultados.....	33
4.1.1 Marco jurídico establecido entorno al control de la minería ilegal en Colombia.....	34
4.1.2 Políticas públicas nacionales desarrolladas para combatir la minería ilegal en Colombia .....	40
4.1.3 Medidas de acción diseñadas contra la minería ilegal en el departamento Norte de Santander y el municipio del Zulia .....	47
4.2 Discusión .....	51
REFLEXIONES FINALES .....	53
RECOMENDACIONES .....	54
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	55
Referentes Normativos: .....	56
ANEXOS .....	57
Anexo 1. Ruta Metodológica.....	58
Anexo 2. Formato de Instrumentos aplicados .....	61
Anexo 3. Formato de Instrumentos aplicados .....	90
Anexo 4. Acta de Validación.....	99

## **LISTA DE GRAFICAS**

Figura 1. Etapas contrato de concesión ley 685.	19
Figura 2. Plan de desarrollo Departamental 2016-2019	50

## TÍTULO

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ESTABLECIDAS EN LA LUCHA CONTRA LA MINERÍA ILEGAL EN LAS ZONAS CARBONÍFERAS DEL MUNICIPIO DEL ZULIA (NORTE DE SANTANDER).

Autor: *BRAULIO MARCEL BARRIOS HERNANDEZ*  
*RUBÉN DARÍO DÍAZ RUIZ*  
*JOSÉ TERAN GALVIS DURAN*  
*GUILLERMO ELESBAN GONZALEZ RODRIGUEZ*  
*JESÚS ANDRÉS GUTIÉRREZ RODRIGUEZ*

Fecha: 31 de Octubre de 2018

### Resumen

La presente investigación se desarrolló buscando comprender las políticas nacionales, departamentales y municipales, que tienen como propósito fundamental, la legalización y formalización de las unidades de producción minera, así como la lucha contra la minería ilegal. Para ello se llevó a cabo un proceso de investigación cualitativa donde se distinguió escenarios a nivel nacional, regional y local. como técnica de análisis de información, se desarrolló un proceso de análisis documental en donde se realizó la recolección de información contenida en los diferentes documentos que promueven, y determina las diferentes normas y políticas mineras, así como los informes de gestión de los diferentes entidades y organismos responsables de ejecutarlas, con todo esto se desarrolló el análisis categorial, que permitió identificar una serie de hallazgos fundamentales para la comprensión de la problemática.

En este sentido, el ejercicio investigativo reconoció la importancia de la implementación de las políticas mineras que sirvan para combatir de manera integral la ilegalidad y ayuden a desarrollar la formalidad en las actividades mineras, para que estas sean adecuadamente reguladas y proporcionen recursos y bienestar a las comunidades donde se desarrollen. Así como es igualmente importante conocer el marco jurídico normativo y las posturas jurídicas que permite establecer la minería ilegal y su afectación al medio ambiente como delito, así como identificar sus implicaciones penales, responsabilidades, formas de control, y tipologías reconocidas de minería.

**Palabras clave:** políticas mineras, minería ilegal.

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años en Colombia se ha buscado emular los éxitos de países suramericanos como Chile y Perú que han alcanzado unos altos incrementos de su PIB gracias al desarrollo de actividades mineras. De acuerdo con el CID (centro de investigación del desarrollo), su participación en el Producto Interno Bruto pasó de un 8% a un 15% en la última década (incluido el sector de hidrocarburos). No por nada, el Gobierno cataloga la minería como una de las locomotoras del desarrollo, Estas cifras solo reflejan el estado económico de la minería, que lamentablemente también genera otros efectos nada positivos debido a organizaciones que al igual que el estado buscan lucrarse de la actividad.

Actualmente, existen favorables circunstancias económicas en los mercados internacionales de minerales como el carbón, que han impulsado de manera significativa el desarrollo de proyectos legales y en similar forma explotaciones ilegales en Colombia. Esta realidad a desnudado debilidades en las estructuras financieras y administrativas de las autoridades, lo cual se ha reflejado en unos altos índices de explotaciones mineras o unidades de producción minera que no cumplen con los requisitos legales necesarios para ejercer la actividad y más preocupante aún no se cumple con los mínimos estándares de seguridad y protección ambiental, con lo cual se están poniendo en riesgo la integridad física de los trabajadores así como desconociendo el aprovechamiento racional de los recursos naturales, vulnerando derechos fundamentales consagrados en la constitución como el derecho humano al agua, el goce de un ambiente sano, el equilibrio ecológico, el desarrollo sostenible, la seguridad alimentaria y la conservación de áreas de especial importancia ecológica, entre otros.

Según cifras de la contraloría general la minería ilegal alcanza entre el 50% y el 80% de la actividad extractiva en Colombia (Contraloría General de la República, 2012; Villegas, 2013). Extendiéndose por el 65% del territorio nacional, habiéndose abierto 6450 .investigaciones en los últimos meses (El Tiempo, 2015, Mayo 15).

En Colombia de manera cotidiana se buscan solucionar las problemáticas del país a través de la declaración de leyes, decretos y actos administrativos, como si de ello dependiera el buen funcionamiento del Estado y por ende la respectiva solución, así como de la implementación de políticas que muchas veces no logran reflejarse a nivel local.

De esta manera la presente investigación está desarrollada a partir del fenómeno de la minería ilegal, indagando las influencias de las políticas en su dinámica y propósitos, analizando en primer orden el compendio de normas que la regulan, referenciado su marco constitucional y su marco normativo, donde se establecerá la competencia del estado como propietario y administrador de las riquezas del subsuelo, las normas que penalizan la actividad de la minería ilegal y los instrumentos legales que permiten su intervención y judicialización. Seguidamente se procedió a determinar y analizar las políticas que a nivel nacional han sido señaladas por el gobierno a través del ministerio de minas y energía, autoridad competente para este fin. Los procesos de legalización adelantados en los últimos años y las campañas de formalización

Posteriormente desarrollamos el análisis de estas políticas a nivel regional (departamental y municipal), de qué manera están incluidas en los programas de gobierno y cuales han sido sus resultados, así como se presenta una discusión respecto a su eficacia y se plantean algunas sugerencias que pueden favorecer el desarrollo de las mismas.

Finalmente es preciso señalar que la minería ilegal ha sido capaz de sobrevivir a cualquier intento de formalización y legalización, incluso en difícil vecindario con las grandes compañías de explotación minera. Por lo tanto, el hecho de su permanencia y solución, no admiten explicaciones sencillas.

# 1. PROBLEMA

## 1.1 Planteamiento del problema.

Altas tasas de desempleo y una marcada debilidad institucional en el ámbito regional han contribuido a que proliferen la informalidad y la ilegalidad en el sector minero, actividad atractiva por el elevado porcentaje de utilidad que se obtiene en la actualidad, potenciado por que a través de la ilegalidad se permite evadir los costos como prestaciones sociales, seguridad laboral y pago de impuestos y regalías. Generando que en el país solo 35% de las unidades de producción minera paguen regalías y contribuciones, significando un alto detrimento patrimonial y un desaprovechamiento notorio de las riquezas de la región.

La región del municipio del Zulia, posee un gran potencial minero para la extracción de Carbón, en él se encuentran grandes depósitos sedimentarios de las formaciones geológicas cuervos y carbonera, que se distinguen por carbones de características térmicas y siderúrgicas de excelente calidad, su topografía variada e inhóspita, la presencia de grupos al margen de la ley y la dificultad notoria de las autoridades para controlar tan vasto territorio, facilitan la presencia de explotadores ilegales en la región, derivando en conflictos de índole social y ambiental. Otro elemento que complica el adecuado control sobre las explotaciones es la dificultad que existe para determinar y diferenciar las clasificaciones de minería que se agrupan según su volumen de carga, grupo social que la desarrolla y métodos de producción

De otro lado existe muy poca divulgación por parte de las autoridades, que permitan visibilizar la problemática, generando un desconocimiento por parte de la población respecto de las actividades que desarrollan las políticas contra la minería ilegal, y limitando la actuación de las autoridades a acciones policivas que ejecutan el disperso normativismo que existe creando un espejismo procedimental para combatir una actividad que es difícil llevar a la norma legal, y que se funde con otras, tal como la artesanal o de subsistencia, haciendo confuso su juzgamiento y aumentando la inseguridad jurídica en el sector. En el mismo sentido, la ilegalidad es también consecuencia de las normas y de políticas que desconocen el contexto socioeconómico de la minería.

## 1.2 Formulación del problema

¿Cómo se desarrollan las políticas públicas establecidas en la lucha contra la minería ilegal en las zonas carboníferas del municipio del Zulia, Norte de Santander?

## **1.3 Objetivos**

### **1.3.1 Objetivo general**

Analizar las políticas públicas establecidas en la lucha contra la minería ilegal en las zonas carboníferas del municipio del Zulia, Norte de Santander.

### **1.3.2 Objetivos específicos**

1. Identificar el marco jurídico que se ha establecido entorno al control de la minería ilegal en Colombia.
2. Reconocer las políticas públicas nacionales desarrolladas para combatir la minería ilegal en Colombia
3. Conocer las medidas de acción diseñadas contra la minería ilegal en el departamento Norte de Santander y el municipio del Zulia.

## **1.4 Justificación**

Colombia atraviesa en la actualidad grandes dificultades institucionales para controlar la minería ilegal, la accidentada geografía nacional, la debilidad institucional y la creciente intervención de grupos armados en esta actividad ha detonado el aumento de este fenómeno.

La minería ilegal resulta nociva como actividad no controlada afectando desde diferentes sectores a saber cómo el ambiental, económico, social y legal. Entre otros Evade importantes y transversales sistemas de control sobre los recursos naturales, exonera del pago de cargas tributarias establecidas por el Estado escapa a la fiscalización y regulación de la administración y destruyen áreas de especialísima protección ambiental, como parques naturales y paramos.

Finalmente, no puede negarse que esta problemática que se presenta en el país y las dificultades que padecen las regiones mineras y sus comunidades radica en otros factores como altos porcentajes de pobreza, desempleo, inequidad, presencia nula del estado, poca cobertura en salud y educación, entre muchas otras. Por lo tanto, el reto no es solo combatir y eliminar la minería ilegal, la destrucción del medio ambiente y luchar contra los grupos ilegales que manejan la actividad, sino garantizar calidad de vida a millones de colombianos que habitan en dichas regiones.

El desconocimiento de los problemas relacionados con la explotación minera ilegal de carbón, en la región del municipio del Zulia, hizo necesario proponer una investigación, que permitiera dar a conocer las diferentes políticas y actividades que se llevan a cabo y que contribuyen a minimizar el impacto de la minería ilegal en la región.

En consecuencia, se hizo pertinente plantear una propuesta que diera a conocer el marco normativo, las políticas nacionales , regionales y locales que tiene como objetivo fundamental la lucha contra la minería ilegal , como son implementadas y el grado de impacto logrado en la región. Desarrollado esto, como un camino para construir una propuesta que sirva de herramienta para comprender el fenómeno y de igual forma permita visibilizar la problemática, con el fin de que se adquiriera una percepción y conciencia más coherente del riesgo, que representa este tipo de prácticas.

De igual forma, La presente investigación buscó ser una fuente de propuestas que hicieran posible soluciones viables; fundamenta por un lado, en la adopción de medidas concretas orientadas a mejorar la gestión de las entidades involucradas en el desarrollo de las políticas; y por otro, en dar a conocer la normatividad así como la promoción de su aplicación.

## **2. MARCO REFERENCIAL.**

### **2.1 Antecedentes investigativos**

En referencia los antecedentes, estos permiten dar a conocer investigaciones que se relacionan con el tema abordado en la presente investigación, donde se tienen en cuenta aquellas que guardan mayor relación. Por lo cual, para el desarrollo del presente capítulo, se encontró gran variedad de artículos con diversas perspectivas, donde se tuvieron en cuenta diferentes recopilaciones de fuentes de información tanto a nivel internacional, nacional, y local, presentándose a continuación las que guardan mayor relación.

#### **2.1.1 Antecedentes Internacionales**

Dentro de las investigaciones internacionales encontramos, como primera, la realizada por Diego Vio Gorget – Martin Walter Gallego, Marcos normativos e institucionales de la minería en América Latina (2016) este trabajo identifica las características de los regímenes jurídicos vigentes que regulan la actividad minera en Argentina, Chile, Colombia, México y Perú, sobre la base de una descripción de las normas que rigen la propiedad de los recursos minerales y la constitución de derechos en favor de particulares, con la institucionalidad asociada específicamente con la minería y con los procesos de participación y consulta.

Por otra parte, Carmen Heck Franco y César A. Ipenza Peralta (2014), en su investigación “Análisis comparativo de la situación de la minería ilegal en seis países amazónicos”, muestra un análisis comparativo que busca no solo mostrar la situación de la minería ilegal en los seis países priorizados de la cuenca amazónica, sino identificar lecciones aprendidas y recomendaciones tanto de nivel nacional como regional para lograr avances en el proceso de formalización de la pequeña minería así como en la erradicación de la minería ilegal, una de las principales amenazas que enfrenta hoy el ecosistema amazónico.

#### **2.1.2 Antecedentes Nacionales**

A nivel nacional podemos ver primeramente la tesis de Claudia Patricia Sanchez Mateus, (2015), de la universidad militar Nueva Granada, facultad de Derecho, en el trabajo de investigación denominada “marco normativo para la minería ilegal como actividad no regulada en Colombia y caso chocó” Este trabajo analiza el marco legal que se establece en

Colombia en los años comprendidos entre 1993 y 2014 para la minería ilegal, como actividad no regulada. Donde se evidencia la importancia de la implementación de nuevas leyes centrándonos en el ámbito penal tal que contribuya con el buen funcionamiento y la

legalidad dentro de lo que se constituye como una de las fuentes económicas más importantes del país teniendo en cuenta los efectos de esta actividad y el deterioro de los recursos naturales.

Fernando Juárez (2015) “La minería ilegal en Colombia: un conflicto de narrativas.” este trabajo se presenta una reflexión sobre el debate de la minería ilegal en Colombia. Se abordan aspectos tales como el contexto legal e ilegal de la minería, los enfoques narrativos del mismo, los efectos ambientales y la existencia de una meta-narrativa que con supuestos básicos constituyentes contribuya a la solución del problema. Se utilizó un método de análisis de conceptos y criterios, dentro de un enfoque narrativo. El análisis indica que la metanarrativa de la comunidad con los supuestos constituyentes de la diversidad con inadecuación medios-fines y la relación productiva con el medio ambiente internalizando los efectos ambientales, junto con una lógica policontextual y dialógica, pueden ayudar a superar el conflicto entre las diferentes narrativas.

karina shioley mina hinestroza (2016) “Diagnóstico normativo de la minería en Colombia: Zaragoza como modelo prototípico de afectación ambiental producto de la minería” este trabajo investigativo busca determinar si las actividades de extracción minera en el territorio nacional, cumplen con los estándares de protección ambiental establecidos en la legislación Colombiana, y para esto se tomará como ejemplo prototípico de afectación ambiental a través de la explotación minera, el caso del corregimiento de Zaragoza - Distrito de Buenaventura, en donde se realizaron actividades de extracción de minerales, especialmente el oro, sin control de las autoridades competentes y con un desconocimiento total de la normatividad aplicable, lo que derivó en una afectación al entorno y en esta medida un detrimento importante de nuestros recursos naturales, tanto renovables como no renovables.

Otra investigación ejecutada a nivel nacional fue el trabajo de los autores Mario Martínez Juliana Peña, Marcela Calle, Fabio Velásquez (2013), titulado “La Normativa Minera en Colombia”. Este documento analiza la normativa minera en Colombia en aspectos como el Código de Minas, el sistema de regalías, las normas ambientales y la consulta previa. Ese análisis es precedido por una visión panorámica de la minería en Colombia y su peso dentro del conjunto de la economía. Al final, el documento recoge los retos más importantes que plantea el examen de la norma, así como el papel de la sociedad civil.

## 2.2 Marco teórico

Teniendo en cuenta que este trabajo tiene como fin explicar la estrecha relación existente entre las políticas de desarrollo y la minería ilegal, es indispensable estudiar teorías que expongan las relaciones entre gobierno y recursos naturales. Para este trabajo se ha considerado necesario hacer referencia a dos estudios académicos principalmente: en primer lugar los estudios de Freddy Cante Maldonado y Luisa F. Trujillo, los cuales hacen referencia a las " Posibilidades de gobernabilidad y gobernanza en distintos tipos de minería", donde se comprenden cómo la minería requiere medidas que mejoren la gobernabilidad y la gobernanza local para garantizar que la implementación de la política pública minera nacional propicie una explotación menos perjudicial.. En segundo lugar es en el análisis teórico de la "Guerra de Recursos" de Phillippe Le Billon donde se encuentran estudios académicos que permitirán comprender la estrecha relación entre los recursos naturales y los conflictos modernos.

Según Le Billon existen varios factores indispensables que fundamentan los conflictos a partir de los recursos naturales.

En primer lugar los recursos naturales aumentan la fragilidad de los países para presentar conflictos, debido a la incapacidad de las instituciones políticas de solucionar los conflictos de forma pacífica, idea que se concluye de los análisis de Le Billón. Es decir los recursos naturales más allá de servir de fuentes de financiación para diferentes organizaciones al margen de la ley también entorpecen las soluciones pacíficas o negociadas, a razón de que los gobiernos no estarán dispuestos a negociar con grupos ilegales sobre el control de los recursos estratégicos que existen sobre su territorio.

En segundo lugar, las motivaciones o incentivos son fundamentales en el surgimiento de un conflicto. Si bien factores sociales como la pobreza, la desigualdad, la falta de empleo, entre otros, no derivan precisamente en guerras civiles si pueden servir de escenario perfecto para un conflicto. Además teniendo en cuenta las ganancias obtenidas y el bajo costo de oportunidad en la extracción de un recurso mineral, se obtiene como resultado mayores razones para que se dé origen al conflicto.

Mucho es lo que se ha debatido desde la academia acerca de las posibles causas de la minería ilegal, por un lado se afirma que se originan de circunstancias sociales; por otro lado académicos las ven como la máxima expresión de la delincuencia organizada, donde la motivación económica es la causa principal

Otros autores como Michael Renner, complementan las afirmaciones destacando factores estructurales al interior de los gobiernos, lo que facilita la presencia de conflictos en zonas con grandes reservas de recursos naturales. La corrupción, el clientelismo, la falta de un sistema judicial claro o la ineficiencia para hacerlo cumplir, son factores posibilitan

la presencia de conflictos y ahondan las problemáticas alrededor de la lucha por el control por los recursos naturales.

Las guerras no suelen deberse a una sola causa sino a una pluralidad de ellas que en unos casos conducen al conflicto y en otros no, sin que pueda formularse una ley general. El abastecimiento de recursos minerales como el carbón que están, ligados al desarrollo de la vida humana es siempre un factor a considerar como fuente de conflicto, no es extraño que grupos armados luchen por ellos. Los recursos obtenidos en zonas bajo el control de los insurgentes, pueden ser una fuente de financiación. Guerra y recursos forman un círculo vicioso, los recursos financian la guerra y la guerra establece las condiciones para su acceso.

Es así como esta se considera una guerra “de beneficios” un tipo característico de las nuevas guerras, en las que élites, guerrillas, mafias o mercenarios tratan de apropiarse de tributos económicos, haciendo coincidir las líneas de fracturas de territorios y sociedades con la distribución de recursos; de ellos obtendrán fondos para continuar con el combate hasta acabar por generar una relación simbiótica que llega a hacer desaparecer la causa.

Por otro lado los conceptos de gobernabilidad y gobernanza tienden a confundirse debido a la traducción irreflexiva de los términos *governability* y *governance*, y a la forma como rápidamente influenciaron el lenguaje relacionado con la administración pública y las estrategias de gobierno. La gobernabilidad representa una decisión vertical (desde arriba hacia abajo), con la que el Estado hace uso de sus recursos para promover su solución a problemáticas políticas, económicas, sociales y ambientales. En contextos democráticos esto incluye también la apertura de espacios de deliberación y participación.

La gobernanza evoca la multidireccionalidad del poder político, y consiste en la toma de decisiones mediante un proceso más incluyente, en donde se considera a la sociedad civil capaz de autorregularse y como resultado de su propio proceso de organización, de interactuar con la autoridad y, además, de expresar sus demandas en el marco de los derechos individuales y colectivos.

La gobernabilidad, en términos de efectividad y legitimidad, se sopesa a medida que las necesidades se ajustan a las capacidades de gobierno y viceversa. La misma consiste en una lista de criterios: i) el Estado de derecho: seguridad de los ciudadanos, respeto de la ley e independencia de los magistrados; ii) la buena administración: gestión pública eficaz y equitativa; iii) la responsabilidad y la imputabilidad: rendición de cuentas por parte de los dirigentes políticos frente a la población, y iv) la transparencia: información disponible y fácilmente accesible.

La gobernanza se entiende como la forma como los grupos políticamente organizados consiguen resolver problemas a través de la acción colectiva innovando en las

formas de solución para sus necesidades. El uso del término dentro de la administración pública viabiliza la percepción de los “gobernados” como actores políticos capaces de autorregularse y, por lo mismo, lograr que la colectividad coopere para la prosecución de algún bien común (en términos generales la obtención, protección y consolidación de bienes colectivos o públicos). Esto quiere decir que la gobernanza se relaciona con la sociedad civil, en tanto es el espacio para el ejercicio de la ciudadanía

La gobernanza está influenciada por variables internas y externas a la sociedad en la que se desarrolla. Entre las internas se pueden identificar lógicas de interacción propias de la colectividad que corresponden a expresiones culturales (la mayor o menor participación de mujeres en procesos de deliberación y toma de decisiones; la capacidad de planeación de acciones para periodos de tiempo menos o más largos). Entre los factores externos influyentes se encuentra la presión de todo tipo de actores: agentes de gobierno, instituciones, actores armados o actores económicos, entre otros.

Es preciso señalar que tanto gobernanza como gobernabilidad deberían ser prioridad en el caso de la minería. El manejo de los recursos naturales le compete tanto a las instituciones gubernamentales legitimadas para regular y definir los procesos de extracción, como a la sociedad civil que, organizada, se pronuncia a favor o en contra del proceso extractivo y manifiesta sus demandas en la búsqueda de los ajustes necesarios para que dicho proceso sea sostenible y sus beneficios más accesibles.

Los recursos naturales son finitos y no reproducibles, además constituyen un acervo de minerales y energías que es común (público) para diversas colectividades y generaciones y, por tanto, están sujetos a lo que se denomina como la tragedia de los comunes: una sobreexplotación de un acervo de recursos minero-energéticos y de fuentes acuíferas conduce a la hecatombe de su total agotamiento. La tragedia de los comunes surge debido a la cruda codicia de los actores económicos, cada uno de los cuales opta por obtener el grado máximo de placer (como consumidor) y el máximo nivel de ganancia (como inversionista).

Entre más generalizada sea la conducta egoísta más pronto surgirán sus efectos nocivos, en forma de males públicos como agotamiento de los recursos y colosal contaminación. La excesiva extracción de los recursos naturales, que conduce a su franca insostenibilidad, radica en dos causas: i) la demanda de energías y minerales está jalonada por insaciables actores económicos, de tal suerte que Estados y comunidades se convierten en países oferentes como Colombia que gobiernan para suplir a los avaros consumidores y usuarios que son ajenos y distantes a las realidades locales, dejando como resultado final el que los mercados subyugan a la política; ii) energías y minerales constituyen acervos de recursos que, por lo general, son de acceso abierto, es decir, presentan nulas o deficientes barreras a la entrada lo que dificultan evitar su invasión.

## **Fundamentos teóricos**

A partir de la vigencia de la Ley 685 de 2001, únicamente se constituye, declara y prueba el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal, mediante el contrato de concesión minera, debidamente otorgado por la autoridad minera e Inscrito en el Registro Minero Nacional. Lo anterior sin perjuicio de los títulos mineros adquiridos con anterioridad a la vigencia del mencionado Código, los cuales rigen por las normas vigentes al momento de su expedición.

## **Título Minero**

Para constituir, declarar y probar el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal, dentro del territorio nacional colombiano se debe obtener un contrato de concesión minera el cual debe inscribirse en el Registro Minero Nacional; sin perjuicio de las autorizaciones ambientales que conlleva cada etapa.

### **¿Qué es un contrato de concesión?**

Es el contrato que celebran el Estado y un particular para efectuar, por cuenta y riesgo de éste, los estudios, trabajos y obras de exploración de minerales de propiedad estatal que puedan encontrarse dentro de una zona determinada y para explotarlos en los términos y condiciones establecidas en el Código de Minas- Ley 685 de 2001. El contrato de concesión comprende dentro de su objeto las fases de:

- Exploración técnica.
- Construcción y montaje
- Explotación económica.

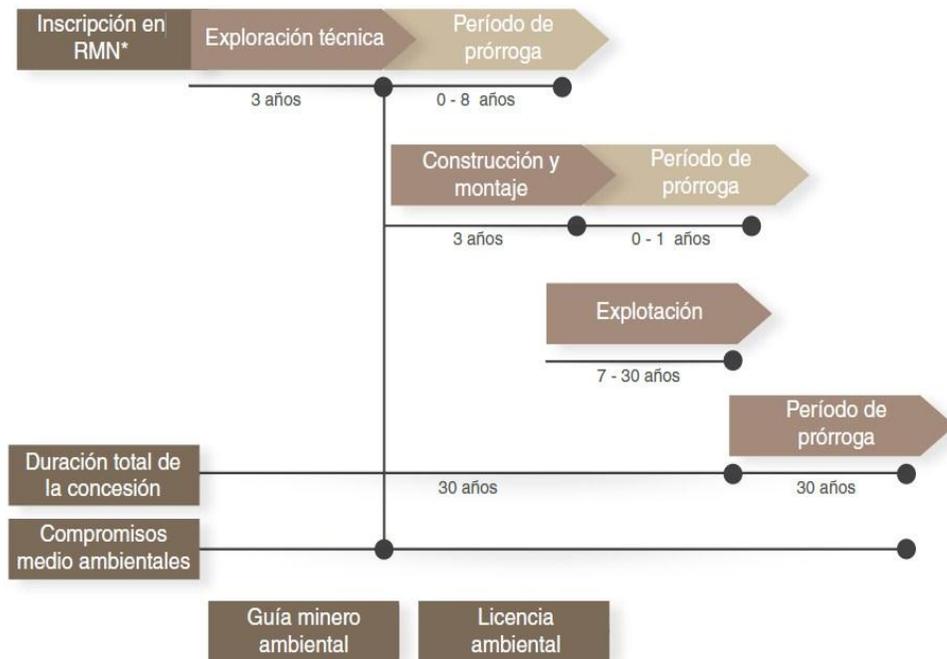
El Decreto 4134 de 2011 creó la Agencia Nacional de Minería como la Autoridad Minera Nacional, quien tiene a cargo la administración del recurso minero en el País, y por objeto administrar integralmente los recursos minerales de propiedad del Estado, promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de dichos recursos de conformidad con las normas pertinentes en coordinación con las autoridades ambientales.

En el artículo 4° del decreto referenciado se señala de manera clara y expresa, que una de las funciones de la Agencia Nacional de Minería, es la de conceder derechos para la exploración y explotación de los recursos minerales.

Teniendo en cuenta lo anterior, la única autoridad que tiene competencia para otorgar el derecho para la exploración y explotación de minerales en Colombia es la Agencia Nacional de Minería –ANM- y su delegada la Gobernación de Antioquia, dentro del ámbito de su jurisdicción, sin perjuicio de los permisos ambientales y sociales que se

deben adelantar en cada una de las etapas del proyecto minero, ante las autoridades competentes.

Figura 1. Etapas contrato de concesión ley 685.



Fuente: ANM-Registro minero nacional

Existen otros tipos de títulos mineros que tienen validez, y que fueron otorgados en vigencia de normas anteriores - Ley 20 de 1969 y el Decreto 2655 de 1988, tales como:

- Licencias de Exploración
- Licencias de Explotación
- Permisos
- Contratos de Explotación
- Contratos sobre áreas de aporte
- Reconocimientos de Propiedad Privada
- Registro Mineros de Cantera

Para poder explotar un área amparada con un título minero que se encuentre inscrito en el Registro Minero Nacional, este debe encontrarse en etapa de explotación, tener aprobado el

Programa de Trabajos y Obras – PTO, y que a su vez la Autoridad Ambiental haya expedido la licencia ambiental correspondiente.

Los *Reconocimientos de Propiedad Privada - R.P.P.* y *Registros Mineros de Cantera R.M.C.*, son títulos mineros que son la excepción a la regla general, en atención a que el subsuelo es de propiedad de los particulares, son reconocidos por el Estado y consideradas como situaciones jurídicas particulares y concretas nacidas bajo la vigencia de normas anteriores.

También puede realizarse explotación de minerales mediante las Autorizaciones Temporales, por las entidades territoriales o los contratistas de éstas para extraer de los predios rurales, vecinos o aledaños, materiales de construcción para la reparación, mantenimiento, construcción y mejoras de las vías públicas nacionales, departamentales o municipales, en cuyo caso mediará una resolución emitida por la Autoridad Minera, en la que declara tal Autorización Temporal.

### ***Minería sin título.***

El Código de Minas en su título IV, establece que se puede ejercer la actividad minera sin contar con título minero, mediante el barequeo y la extracción ocasional de minerales industriales, siempre y cuando se cumplan con los requisitos establecidos en la ley para cada caso.

#### ***Barequeo.***

El código de minas establece que:

#### **Artículo 155. Barequeo.**

*“El barequeo, como actividad popular de los habitantes de terrenos aluviales actuales, será permitida, con las restricciones señaladas en la Ley 685 del 2001. Se entiende que esta actividad se contrae al lavado de arenas por medios manuales sin ninguna ayuda de maquinaria o medios mecánicos y con el objeto de separar y recoger metales preciosos y piedras preciosas y semipreciosas contenidos en dichas arenas”.*

#### ***Extracción Ocasional.***

*“La extracción ocasional y transitoria de minerales industriales a cielo abierto, que realicen los propietarios de la superficie, en cantidades pequeñas y a poca profundidad y por medios manuales, no requerirá de concesión del Estado. Esta explotación ocasional solamente podrá tener como destino el consumo de los mismos propietarios, en obras y reparaciones de sus viviendas e instalaciones, previa autorización del dueño del predio. Todo otro destino industrial o comercial que le den a los minerales extraídos, al amparo de este artículo, les está prohibido. En uso de la autorización contemplada en el presente artículo, los propietarios están obligados a conservar, reparar,*

*mitigar y sustituir los efectos ambientales negativos que puedan causar y a la readecuación del terreno explotado”.*

### ***Minería de Subsistencia.***

El Decreto 1666 de 21 de octubre de 2016, definió la minería de subsistencia como una actividad que se puede desarrollar sin la obtención de título minero.

*“La actividad minera desarrollada por personas naturales o grupo de personas que se dedican a la extracción y recolección, a cielo abierto, de arenas y gravas de río destinadas a la industria de la construcción, arcillas, metales preciosos, piedras preciosas y semipreciosas, por medios y herramientas manuales, sin la utilización de ningún tipo de equipo mecanizado o maquinaria para su arranque”.*

En la minería de subsistencia se entienden incluidas las labores de barequeo y está prohibido su desarrollo de manera subterránea.

### ***Áreas excluidas de la minería***

Son aquellas áreas en las que la Ley expresamente determina que NO se podrán ejecutar trabajos y obras de exploración y explotación minera, como son las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional, zonas de reserva forestal protectora, zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales o del ambiente, ecosistemas de paramo y los humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención RAMSAR.

Estas áreas excluibles de la minería generan en caso de superposición total con una propuesta de contrato de concesión el rechazo de la solicitud y en caso de superposición parcial el recorte del área, con el fin de otorgar el área que no se superponga con las zonas declaradas como excluibles de minería. Las áreas excluidas son:

Parques Naturales Nacionales

Reservas Forestales Protectoras

Parques Regionales Naturales

Zonas de Paramo

Zonas de Humedales RAMSAR Zonas de Seguridad Nacional

Reservas de Recursos Naturales Temporales.

### ***Áreas de reserva para el desarrollo minero.***

Entre las áreas de reserva para el desarrollo minero serán las siguientes:

*Áreas de Reserva Estratégica Mineras:* La Autoridad Minera Nacional determinará los minerales de interés estratégico para el país, respecto de los cuales, con base en la información geocientífica disponible, podrá delimitar indefinidamente áreas especiales que se encuentren libres. Estas áreas serán objeto de evaluación sobre su potencial minero, para lo cual se deberán adelantar estudios geológicos mineros por parte del Servicio Geológico Colombiano y/o por la Autoridad Minera Nacional. Con base en dicha evaluación, esta Autoridad seleccionará las áreas que presenten un alto potencial minero.

Estas áreas se otorgarán mediante proceso de selección objetiva. En los términos de referencia de este proceso, la Autoridad Nacional Minera establecerá los requisitos mínimos de participación, los factores de calificación, las obligaciones especiales del concesionario y podrá establecer las contraprestaciones económicas mínimas adicionales a las regalías. Sobre estas áreas no se recibirán nuevas propuestas ni se suscribirán contratos de concesión minera. Para estos efectos la Autoridad Minera contará con la colaboración del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

La Autoridad Nacional Minera dará por terminada la delimitación, cuando las áreas evaluadas no sean seleccionadas, caso en el cual quedarán libres para ser otorgadas mediante el régimen ordinario del Código de Minas. Cuando no se presente licitante u oferente la Autoridad Nacional Minera podrá mantener la delimitación para un futuro proceso de selección sin perjuicio de darla por terminada en cualquier tiempo.

El Gobierno Nacional reglamentará la materia a que aluden los incisos anteriores. En los Contratos Especiales de Exploración y Explotación que se deriven de estas delimitaciones, se podrán establecer reglas y obligaciones especiales adicionales o distintas a las establecidas en el Código de Minas.

Por su parte, la información geológica, geoquímica y geofísica que el Servicio Geológico Colombiano genere a partir de la declaratoria de las áreas estratégicas mineras por parte de la Autoridad Minera y que permita evaluar el potencial mineral de tales áreas, tendrá el carácter de reservada por el mismo término en que la Autoridad Minera declare dichas zonas como estratégicas mineras o hasta tanto deba darse a conocer en desarrollo de los procesos de selección objetiva que adelante la Autoridad Minera para el otorgamiento de contratos de concesión especial en estas áreas.

#### *Áreas de Reserva para la formalización.*

La Autoridad Minera Nacional podrá delimitar áreas de Reserva Estratégica Minera para la formalización de pequeños mineros, sobre áreas libres o aquellas que sean entregadas a través de la figura de devolución de áreas para la formalización minera.

#### *Áreas de Reserva para el desarrollo minero-energético.*

El Ministerio de Minas y Energía delimitará las zonas estratégicas para el desarrollo minero-energético. Estas zonas se declaran por un término de dos (2) años prorrogables por el mismo término y su objetivo es permitir el manejo ordenado de los recursos naturales no renovables propendiendo por la maximización del uso de los recursos ajustándose a las mejores prácticas internacionalmente aceptadas. Sobre estas áreas no se recibirán nuevas propuestas ni se suscribirán contratos de concesión minera de carbón. Lo anterior con el fin de que estas áreas sean otorgadas por la autoridad correspondiente a través de un proceso de selección objetiva, en el cual dicha autoridad establecerá los términos de referencia.

En casos de superposiciones de áreas entre yacimientos no convencionales y títulos mineros, en virtud de un acuerdo operacional, la Autoridad Minera Nacional autorizará la suspensión de los títulos mineros sin afectar el tiempo contractual. Ante la suspensión del título minero por la causal antes señalada, el titular minero podrá solicitar la modificación del instrumento de control ambiental, incluyendo un capítulo de cierre temporal. La autoridad ambiental tramitará dicha modificación.

### ***Registro Único de Comercializadores de Minerales- RUCOM***

Es una medida de control, soportada por una herramienta tecnológica, que permite certificar a las personas naturales y jurídicas que comercializan los minerales en el territorio nacional con el propósito de darle mayor transparencia a la actividad comercializadora de minerales en Colombia.

El RUCOM es administrado por la Agencia Nacional de Minería y a través plataforma tecnológica mencionada permite a los interesados solicitar la inscripción al RUCOM en línea, obtener el certificado de acreditación, una vez evaluada la solicitud presentada, así como consultar cada uno de los listados.

El artículo 112 de la Ley 1450 de 2012 ordena implementar medidas de control a la comercialización de minerales indicando que se debe publicar la lista de los titulares mineros así como la información de los agentes autorizados para comercializar minerales. A fin de reglamentar el tema, se expidió el Decreto 276 del 17 de febrero de 2015, el cual derogó los Decretos 2637 del 17 de diciembre de 2012, 705 de 2013 y 035 de 2014, que busca apoyar la minería legal y controlar adecuadamente el comercio de minerales.

Deben inscribirse los comercializadores que actúan como personas naturales o jurídicas y que compran y venden minerales de forma regular para transformarlos, beneficiarlos, distribuirlos, intermediarlos, exportarlos o consumirlos deberán inscribirse directamente desde la plataforma RUCOM, dispuesta por la Agencia Nacional de Minería, en donde podrán presentar la solicitud de inscripción respectiva.

De igual forma deben inscribirse como comercializadores, las plantas de beneficio y las casas de compra y venta que compren mineral de oro, plata y platino, piedras preciosas y semipreciosas a los explotadores mineros autorizados.

La obligatoriedad de la norma inició el 1° de enero de 2015, por lo tanto el comercializador que a dicha fecha no se encuentre certificado, no podrá comercializar minerales sin estar expuesto a las sanciones y decomisos.

No se encuentran obligados a inscribirse en el RUCOM, los explotadores mineros autorizados (cuyos listados son publicados por la ANM); quienes comercialicen productos ya elaborados para joyería y las personas naturales o jurídicas que adquieren minerales para destinarlos a actividades diferentes a la comercialización de los mismos, según los criterios que defina por la Agencia Nacional de Minería. No obstante lo anterior, deberán demostrar la procedencia lícita del mineral adquirido, mediante la presentación de la copia del certificado de origen suministrado por los comercializadores de minerales autorizados o plantas de beneficio o por los explotadores mineros autorizados.

#### ***Normativa minera para proteger a las comunidades étnicas.***

El artículo 121 del Código de Minas consagra que todo aquel que explore o explote yacimientos minerales está en la obligación de realizar sus actividades de manera que no vayan en desmedro de los valores culturales, sociales y económicos de las comunidades y grupos étnicos ocupantes real y tradicionalmente del área objeto de las concesiones o de títulos de propiedad privada del subsuelo. En este sentido, se consagran las siguientes figuras para zonas de comunidades indígenas y afrodescendientes:

#### ***Zonas mineras de comunidades indígenas***

Es la declaratoria que se hace a favor de una comunidad indígena para que ejerza el derecho de prelación cuando se solicita un título minero en su territorio.

Se resalta que esta declaratoria no le otorga a la comunidad un título minero sin embargo, podrán establecerse en dichos territorios áreas restringidas en las que no podrán adelantarse actividades mineras, debido a los especiales significados culturales, sociales y económicos que tienen para las comunidades.

#### ***Zonas mineras de comunidades negras***

El Código de Minas consagra que en los territorios titulados como propiedad colectiva de comunidades negras podrán establecerse zonas mineras especiales, dentro de las cuales estas comunidades podrán ejercer el derecho de prelación para la obtención de contratos de concesión minera.

### *Zonas mineras mixtas.*

Territorios ocupados indistintamente por comunidades por pueblos indígenas y comunidades, dentro de los cuales estas comunidades podrán ejercer el derecho de prelación para la obtención de contratos de concesión minera.

### *Consulta previa en materia ambiental.*

Por medio de la sentencia T-129 de 2011, la Corte Constitucional determino que la consulta previa debe garantizarse incluso antes de que se ejecuten actividades de prospección minera, con respecto a lo cual la Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Nacional de Minería, ha señalado que “el deber de consulta pre vía opera en diferentes momentos y dependiendo de cada caso en concreto, ya que depende del tipo de afectación a la comunidad, la zona específica donde se va a realizar la afectación directa y su relación con las tradiciones de la comunidad afectada, por lo anterior esta oficina concluye que en las actividades mineras no se puede establecer un momento determinado sino dependerá de la forma en que se realicen las actividades de exploración o explotación mineras y la relación que la comunidad tenga con el entorno donde se van a desarrollar dichas actividades.

### *Extracción ilícita de minerales.*

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 685 de 2001 (Código de Minas) y con el Decreto 2235 de 2015, se considera que esta conducta se configura cuando una persona natural o jurídica realiza actividades de exploración, explotación, sin contar con los permisos que la ley ha dispuesto para ello, (Permiso de la autoridad minera y/o viabilidad ambiental).

Para tal efecto se debe aclarar que mientras el titular minero no cuente con el Programa de Trabajos y Obras -PTO aprobado y la licencia ambiental debidamente otorgada por la autoridad ambiental competente, no se pueden ejecutar actividades propias ni de la etapa de construcción y montaje ni de la de explotación.

### *Entidades competentes para atender el ilícito de minería ilegal.*

Una vez conocido e identificada una explotación ilícita las autoridades competentes para atender esta situación son:

#### *Alcaldes municipales*

Art. 306 (L. 685/2001): Los alcaldes procederán a suspender, de oficio, por aviso o queja de cualquier persona, la explotación de minerales sin título inscrito en el Registro Minero Nacional.

Efecto de la suspensión: Sera indefinida y no se revocara sino cuando los explotadores presenten el título minero.

Art. 161 Decomiso (L. 685/2001): Corresponde a los alcaldes efectuar el decomiso provisional de los minerales que se transporten o comercien y que no se hallen amparados por factura, constancia de las minas de donde provengan.

Art. 164 (L. 685/2001): Quien tenga conocimiento del aprovechamiento, exploración o explotación ilícita de minerales dará aviso al alcalde; previa comprobación procederá al decomiso de los minerales extraídos y pondrá en conocimiento a la autoridad penal competente.

Competencias de los Alcaldes o municipios en materia minera:

- Incluir en los POT o EOT la información minera;
- Conocer de las labores de prospección de minas;
- Fijar caución para la prospección minera;
- Inscripción de Barequeros;
- Decomiso de minerales de procedencia ilícita;
- Recibir aviso de explotación ilícita o aprovechamiento ilícito;
- Impedir el trabajo de menores en labores mineras.
- Imposición de servidumbres mineras.
- Suspender la minería sin título;
- Conocer de Amparo administrativo en materia minera
- Practicar la diligencia de Desalojo en el Amparo Administrativo;
- Imposición de servidumbres mineras.
- Recursos de vía gubernativa.
- Plazos perentorios.
- Participación económica en regalías.

### *Fiscalía General de la Nación*

Art. 159 (L. 685/2001): La Fiscalía General adelanta las correspondientes indagaciones y/o investigaciones penales a nivel nacional que sean puestas en su conocimiento por el delito de EXPLOTACION ILICITA DE YACIMIENTO MINERO Y OTROS MATERIALES.

Art. 338 Código Penal) Efecto de la sanción a una persona por los delitos de aprovechamiento ilícito y exploración y explotación ilícita de yacimientos mineros: Inhabilidad Especial por el término de 5 años. (No expedición de títulos mineros).

Art. 160 (L. 685/2001): La autoridad penal conocerá del aprovechamiento ilícito de recursos mineros consistente en el beneficio, comercio o adquisición de minerales extraídos de áreas no amparadas por un título minero. (No aplica a la Minería de Barequeo).

Art. 161 (L. 685/2001): En caso de comprobarse por parte del alcalde la procedencia ilícita de los minerales, deberá informar a la autoridad penal competente. (No aplica a la Minería de Barequeo).

### *Policía Nacional*

Art. 2 del Decreto 2235 de 2012: “La Policía Nacional es la autoridad competente para ejecutar la medida de destrucción de la maquinaria pesada y sus partes, que este siendo utilizada en actividades de exploración o explotación de minerales sin el correspondiente título minero inscrito en el Registro Minero Nacional y licencia ambiental, cuando esta última se requiera.

Procedimiento: Si al momento de ejecutar la medida la Policía recibe información del mero tenedor, poseedor o propietario de la maquinaria sobre la existencia del título minero y licencia ambiental, o su equivalente, cuando esta última se requiera, procederá la suspensión de la medida de destrucción cuando el respectivo documento sea exhibido por el interesado de manera inmediata.

## **2.3 Marco Contextual**

El Zulia es un municipio colombiano ubicado en la región oriental del departamento de Norte de Santander. Es parte del Área metropolitana de Cúcuta. Limita al norte y al oriente con Cúcuta, al sur con San Cayetano y Santiago y al occidente con Sardinata y Gramalote, cuenta con los ríos Peralonso, San Miguel y Zulia y fue erigido municipio de Norte de Santander el 1 de diciembre de 1960 bajo ordenanza de la Asamblea del Departamento de Norte de Santander, el municipio tiene una superficie de 449.07 Km<sup>2</sup>,

equivalente al 0.22% del área total del departamento, cuenta con 26 veredas que conforman su base político administrativa y la unidad territorial objeto del Esquema de Ordenamiento Territorial.

En el presente estudio se van a adoptar las definiciones del Glosario Técnico Minero (Ministerio de Minas y Energía, 2003): la minería ilegal como la desarrollada sin título minero, es decir, al margen de la ley, y la cual puede ser informal o artesanal; la minería informal, la constituida por unidades de explotación pequeñas y medianas de propiedad individual y sin ningún tipo de registros contables y la minería artesanal como aquella que es hecha de manera rudimentaria. De acuerdo con Güiza (2013), el 62 % de unidades de explotación minera del país son ilegales, pues no se cuenta con ningún tipo de permiso, título o autorización ambiental, lo que genera enormes impactos ambientales y sociales.

Hablar de minería en Colombia es remontarse al pasado. El mismo origen de la conquista fue la búsqueda de minerales de alto valor como el oro, la plata y las piedras preciosas, cuya importancia estaba relacionada con la apertura de caminos, la fundación de ciudades; todas pensadas como avanzadas para escudriñar el territorio y ubicar los territorios mineros. Aunque el asentamiento de los colonos no fue consecuencia de la minería sino de la agricultura. Durante los tiempos republicanos la actividad minera nunca se organizó ni se formalizó real ni oficialmente. La explotación de minas no tuvo regulación por parte del Estado durante más de dos siglos y esta situación propició la deficiencia de los mecanismos y organismos de control mínimos que hicieron que la industria minera en Colombia creciera sin orden ni atención hasta la primera mitad del siglo XX.

Las innovaciones técnicas en asuntos mineros por arte de las primeras empresas organizadas, a comienzos del siglo XX, produjo una demanda de mano de obra más calificada y procuró el fomento de una educación de mejor nivel, en la década de los 80 los cambios sociales que se produjeron debido a la aparición por parte de grupos al margen de la ley, guerrilla inicialmente y paramilitarismo luego, constituyeron movimientos dentro de los territorios mineros, especialmente en la pequeña minería. Esta situación llevó a la conformación de zonas de acción ilegal y violenta con alto crecimiento e influencia en la economía y en la vida de los habitantes de tierras mineras.

Estas explotaciones ilegales se han ido creando, en la mayoría de los casos, en áreas de especialísima protección ambiental, como parques naturales, paramos y zonas de reserva, cuyo laboreo, realizado sin ningún control, ha ocasionado daños irreversibles e irreparables a ecosistemas protegidos, no sólo establecidos por la normatividad local, sino por estándares internacionales, según sostiene el informe de la Procuraduría General de la Nación.

La anarquía minera incide clara y directamente sobre cualquier intento de un eficiente ordenamiento territorial, que permita conocer, entre otros, los usos y la vocación del suelo y subsuelo. Según la Contraloría General de la Nación, el 80% de la minería en el país es ilegal. La minería criminal, y por ende ilícita, tiene la capacidad de mover alrededor de siete billones de pesos anuales. Para cumplir las estrategias integrales dictadas desde la presidencia de la República, la fuerza pública tiene el objetivo principal de atacar a las grandes mafias que se han apoderado de este negocio ilegal entre ellas grupos armados como Farc, Eln y otras bandas criminales, que con esta actividad afectan a por lo menos 233 municipios del país.

En los últimos años se han registrado decenas de casos de minería ilegal en norte de Santander, algunos ejemplos como el llevado a cabo en cumplimiento a la política de seguridad ciudadana del Gobierno Nacional y como parte de la Estrategia de Intervención Integral contra la explotación ilícita de yacimientos mineros, por personal adscrito al Escuadrón Móvil de Carabineros No. 51 del departamento de Policía Norte de Santander, como parte del convenio interadministrativo de asociación suscrito entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Minas y Energía y la Policía Nacional, donde se realizó un operativo en el que se logró sellar dos minas de extracción de carbón que no contaban con los permisos requeridos para la explotación de yacimientos naturales, dejando como resultado la detención de doce personas.

En Norte de Santander la situación no ha sido diferente a la ocurrida en el resto del país. Prácticamente en todo este territorio hay explotación minera en alta medida ilegal y por lo tanto sin el más mínimo cumplimiento de normas de protección. Otro caso como el de la explotación de oro en la vereda Playoncito, que ocasiona graves daños ambientales, ya que por nombrar sólo uno de los efectos nocivos de esta práctica el cianuro, usado para el trabajo minero a gran escala, está vertiéndose en las quebradas que riegan al río Arboledas.

En otras acciones contra la minería ilegal se referencia a continuación un informe de la Fiscalía General de la Nación, donde una mina de roca fosfórica ubicada en el municipio de El Zulia, fue cerrada por explotación ilegal y por lo tanto por daños ambientales como el volcamiento y remoción hídrica por interrupción del cauce normal de un nacimiento de agua y de dos cauces intermitentes que son afluentes del río San Miguel y alteraciones del suelo y modificación de sus propiedades, así como pérdida de biodiversidad por la destrucción de la fauna y la flora. Además de alteraciones en las aguas subterráneas, impactos que incrementan los riesgos geológicos y aumentando el peligro de deslizamientos, sumado a alteraciones en la atmósfera por la emisión de polvos, ruido y vibraciones. Fueron retenidos un bulldozer tipo cargador y un compresor industrial.

Aunque es cierto que en el departamento de Norte de Santander la minería legal e ilegal genera 14.187 empleos, en la mayoría de las minas se ejerce la labor sin medidas de

seguridad, situación que ocasionó que 31 obreros murieran en 2009 en un sólo accidente en La Preciosa. En esta mina en 2011 murieron 21 mineros, cuyas familias no pudieron beneficiarse con pensión en razón a la informalidad con que se les contrata.

Cabe destacar que el cierre de todos estos socavones se realizó con el objetivo de proteger la integridad de las personas que laboran ilegalmente en estos yacimientos, exponiendo sus vidas a raíz de la ausencia de las medidas y equipos de seguridad necesarios para la ejecución de esta actividad, así como la de evitar que los recursos obtenidos con esta actividad ilícita no se destine para financiar grupos terroristas o bandas criminales.

Norte de Santander tiene minerales diversos que van desde el petróleo hasta arcilla, carbón, grava, mármol, oro y yeso. En todos estos escenarios mineros hay presencia de grupos ilegales que ejercen presión en las comunidades que desde la tradición que les da una mínima legalidad, luchan por conservar su reconocimiento de mineros artesanales más no ilegales.

## **2.4 Marco legal**

Los derechos colectivos y ambientales tienen rango constitucional, por lo tanto están por encima del derecho minero. La Constitución Política de 1991 (arts. 332, 334, 360 y 380) de manera explícita establece que el estado es el propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables en el existentes, reservándose para si su administración y control el cual es desarrollado principalmente por el Código de Minas Ley 685 de 2001 en el cual se declara a esta industria como de utilidad pública e interés social en todas sus ramas y fases. Por tanto, podrán decretarse a su favor, expropiaciones de la propiedad de los bienes inmuebles y demás derechos constituidos sobre los mismos, que sean necesarios para su ejercicio y eficiente desarrollo (artículo 13, Ley 685 de 2001).

En 2010 se realizó una modificación parcial a este Código con Ley 1382 de 2010, en que se prohibía la actividad minera en zonas como los páramos y los humedales Ramsar, y contenía normas más garantistas en materia. Sin embargo, fue declarada inexecutable al no realizarse la consulta previa a comunidades indígenas y afrodescendientes (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-366 de 2001).

Es por esto que adquirió importante relevancia la Sentencia C-339 de 2002 (Corte Constitucional de Colombia, 2002) que declara que además de las zonas de exclusión previstas por la Ley, pueden existir otras, ya declaradas con anterioridad o que se declaren en el futuro por la autoridad ambiental, estas deben estar claramente delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental en integración y armonía con lo preceptuado por el artículo 5 de la Ley 99 de 1993 de Colombia.

Por otro lado la minería ilegal, por definición, se aparta de la normatividad jurídica sobre las condiciones de explotación de los recursos no renovables. En el artículo 159 del Código de Minas (Ley 685 de 2001) la define haciendo alusión a aquella actividad exploratoria o de extracción de minerales, bien sean de propiedad de la Nación o de particulares, que se desarrolla sin el correspondiente título minero vigente o sin la autorización del titular de la propiedad privada. Por su parte, en el Código Penal, en su artículo 338, determina que será delito y por tanto contrario a derecho, además de juicio de reproche, la conducta de quien sin permiso de autoridad competente o incumpliendo la normatividad existente explote, explore o extraiga yacimiento minero y cuyas consecuencias se reviertan en una afectación grave donde esta actividad se desarrolle.

De otra parte, y con base en esta normatividad, se puede hacer relación aquí a los artículos 160, 161, 162, 163 y 164 del mismo Estatuto Minero, alusivos al aprovechamiento ilícito, donde son competentes los alcaldes para efectuar decomisos provisionales de minerales que se transporten o se comercien sin factura o RUCOM; a la inhabilidad por cinco años para obtener concesiones mineras, como consecuencias de condenas por aprovechamiento, exploración o explotación ilícitas de recursos minerales; y al deber de poner en conocimiento del alcalde de la jurisdicción iguales procesos.

Se concluye entonces que la minería ilegal puede tener varias y simultaneas imputaciones y sanciones no necesariamente excluyentes: 1) el que por vía administrativa, a través de un proceso sancionatorio (Ley 1333 de 2009) realice la autoridad ambiental. 2) El que por vía policía realiza el alcalde de la jurisdicción donde se ubica la actividad ilegal, con los instrumentos, procesos y discrecionalidades que establece el Código de Minas (Ley 685 de 001). Y 3) el que se hace desde el ámbito penal (Ley 599 de 2000), cuando efectivamente esa actividad minera es ilícita y se tipifique como delito.

### **3. METODOLOGIA.**

#### **3.1 Paradigma de la Investigación**

La presente investigación tiene como objetivo conocer cómo se desarrollan las políticas públicas implementadas en la lucha contra la minería ilegal en las zonas carboníferas del municipio del Zulia en el departamento Norte de Santander.

Para alcanzar el objetivo propuesto en la investigación se elaborará una reseña de los aspectos legales, seguidamente se utilizará el método cualitativo, examinando información a profundidad para poder comprender la problemática expuesta sobre las políticas de la minería planteadas a nivel nacional, Regional y local. Este análisis de carácter cualitativo como resultado del trabajo de análisis documental y de los diferentes documentos que intervienen en el diseño de políticas como los planes de desarrollo y respectivos informes de gestión.

#### **3.2 Enfoque de la Investigación**

La presente investigación como se mencionó con anterioridad se abordó desde un enfoque cualitativo, donde se buscó a partir de ideas, opiniones y documentos que relacionen la minería ilegal como objeto de estudio, iniciar un análisis no estadístico de los datos, que luego fueron interpretados de una forma lógica y fundamentada.

#### **3.3 Diseño de la Investigación**

El trabajo a realizar es de naturaleza jurídica y de tipo analítico - descriptivo, ya que con él mismo se busca analizar la normatividad minera existente y la forma cómo se desarrollan las políticas públicas contra la minería ilegal en el municipio del Zulia. Por tratarse en su primera parte de una investigación jurídica, el fundamento de la investigación será el análisis de la legislación y jurisprudencia que se encarga del tema de la minería ilegal.

A su vez seguidamente la parte descriptiva, permitirá identificar las políticas que se aplican por parte de las Entidades responsables de la vigilancia y control a la explotación mineras, en el marco de la política pública de lucha contra la minería ilegal; así como establecer los porcentajes de cumplimiento respecto a las metas incluidas en los planes de desarrollo y la pertinencia de las actividades que se llevaron a cabo.

#### **3.4 Fuentes de la Información**

Para el avance de la presente investigación, se tomaron como fuentes principales los documentos oficiales que desarrollan las políticas mineras, tales como los planes nacional, regional y local de desarrollo, el documento que establece la política nacional de minería, los informes de gestión de las entidades gubernamentales encargadas de ejecutar las

políticas públicas, las leyes, decretos y demás normas que regulan el sector de la minería, de igual forma de manera secundaria se emplearon múltiples investigaciones que describían la minería ilegal como objeto de estudio y que contribuyeron a enriquecer el entendimiento sobre la materia.

### **3.5 Técnicas e instrumentos de recolección de datos**

Como técnica se plantea utilizar la matriz de análisis legal y matrices de análisis documental sobre los escritos y normas que desarrollan la actividad minera y que regulan los aspectos de la minería ilegal.

Los instrumentos para desempeñar esta investigación, serán el formato de análisis de normas y análisis documental, recopilación de información de documentos sobre la explotación minera tanto a nivel nacional como municipal y local.

Como se ha dicho anteriormente es un estudio fundamentado en la legislación y otra información de carácter documental, por lo cual la información que se debe recopilar es la relacionada con normatividad jurídica, sentencias, ensayos, planes de desarrollo, los informes de gestión y otros escritos relacionados con el tema, por lo cual para recopilar la información requerida para cada uno de los tres (3) objetivos específicos planteados, se utilizará una ficha o matriz, así:

Anexo A: Matriz de análisis normativo: Dirigido a examinar el ordenamiento jurídico colombiano a fin de precisar cómo está consagrada las normas que desarrollan los aspectos de la minería ilegal.

Anexo B: Matriz de análisis documental: Dirigido a identificar las políticas que se aplican por parte de las Entidades responsables de la vigilancia y control en el marco de la política pública de desarrollo minero, y los planes de desarrollo regional y local.

Una vez obtenida la información se realizará el análisis documental y de información, lo cual se hará a través del procesamiento analítico sintético que, a su vez, incluye la descripción bibliográfica y general de la fuente, categorización, anotación, extracción, y la confección de reseñas.

### **3.6 Análisis y procesamiento de la Información**

El procesamiento y análisis de información se desarrolló a partir del análisis categorial, el cual tuvo en cuenta en un principio la técnica de categorización abierta, en donde se identificaron categorías inductivas las cuales luego se agruparon utilizándose la técnica de categorización axial. Ver Anexos.

## 4 ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

### 4.1 Resultados

Esta investigación tuvo como objetivo analizar los antecedentes disponibles en la literatura sobre las políticas mineras de la Región, trazando, por un lado, una imagen actualizada, y por otro lado, identificando los aspectos más importantes desarrollados. En el primer segmento de este capítulo el documento contiene un análisis normativo que relaciona de manera secuencial los más importantes acontecimientos jurídicos del sector minero, enfocando los aspectos relacionados con el tratamiento de la ilegalidad minera en el país, Seguidamente se destinó otro segmento para la evaluación de la política pública nacional minera con relación a la ilegalidad, teniendo en cuenta que su relación es inseparable de la política sectorial minera. Y finalmente se desarrolló el análisis de las políticas regionales y su pertinencia en la lucha contra la minería ilegal.

De manera inicial es preciso señalar que la ilegalidad minera en Colombia no es un problema reciente, y ha sido tema sectorial de importancia tratado al menos con anterioridad a la expedición del Código de Minas de 1982 , pero que la conciencia nacional sobre la problemática se hace particularmente palpable en el sector posteriormente al Código de Minas de 2001 . En ese entonces, aunque ya se manifestaban los efectos generados por la actividad sobre el medio ambiente, también sobre la sociedad y en alguna medida sobre la economía, no eran sensiblemente percibidos por la sociedad puesto que: el tema medioambiental solo empezaba a tomar relevancia en el debate y en la agenda pública, la sociedad no se sentía directamente afectada por la extracción de sus recursos naturales no renovables, y el país no dirigía de manera prioritaria sus intereses hacia la industria minera, no existía entonces el propósito de convertirse en un “País Minero”.

Pero como se podrá constatar, el abordaje del tema de legalización y formalización de la minería ya es de agenda nacional. Hoy día, la conciencia de la problemática es mayor y ha generado debate público en la sociedad civil, logrando que esta se manifestara no solo en contra del desarrollo de la minería ilegal, sino también en contra del desarrollo de proyectos mineros e inclusive se ha llegado a proponer la prohibición de la minería. Si bien lo anterior constituye una manifestación de rechazo social general a la minería ante los graves efectos que genera, siendo aún más protuberantes en la condición de ilegalidad e informalidad, es también una señal para que se cuestione la manera cómo el Estado regula, supervisa y controla la actividad.

#### **4.1.1 Marco jurídico establecido entorno al control de la minería ilegal en Colombia.**

La minería extractiva de minerales es considerada una industria de proyección a largo plazo, debido a que las empresas contratantes comprometen grandes sumas de dinero en las inversiones iniciales, que buscan ser apalancadas financieramente a lo largo del proyecto. Esta situación obliga a que países como Colombia implementen una serie de reformas legales que proporcionen marcos jurídicos claros y atractivos, que otorguen derechos capaces de garantizar y proteger las inversiones mineras. Todo esto se resume, en tres particularidades en el marco normativo minero:

- i) la generación de regímenes constitucionales de derechos mineros que, aun cuando determinan la propiedad estatal sobre los recursos, admiten la posibilidad de otorgar derechos en beneficio de privados;
- ii) la oferta de estabilidad jurídica, que se materializó en contratos de concesión que garantizan la conservación del régimen jurídico o tributario sin modificaciones durante el plazo del respectivo contrato; y
- iii) la creación de instituciones que permiten exigir el cumplimiento y la protección de los derechos válidamente adquiridos.

El fin último de esta estructuración es la de convertir a la minería en una alternativa económicamente viable que beneficie el desarrollo social, y el crecimiento industrial y económico. Por el contrario La explotación ilícita de recursos minerales, usurpa la propiedad pública sobre los bienes de la Nación, desaprovecha abiertamente los recursos naturales no renovables, afecta de manera sensible fauna, flora, aire, agua y suelo, genera sobrecostos en el uso de recursos imprescindibles para la vida y genera pasivos ambientales, que niegan a los pobladores el racional usufructo de dichos recursos, ocasiona problemas de salubridad pública, seguridad alimentaria, desplazamiento forzoso y muchos otros problemas de orden social. Como se puede apreciar el desafío para el país ya no es solo promover la inversión, deben garantizar también un entorno en el que se promueva un desarrollo económico inclusivo y equitativo.

##### ***4.1.1.1. Marco constitucional***

La Constitución Política de Colombia de 1991 es la carta magna de la República fue promulgada en la Gaceta Constitucional número 114 del jueves 4 de julio de 1991, y también se le conoce como la Constitución de los Derechos Humanos. Reemplazó a la Constitución Política de 1886 y fue expedida durante la presidencia del liberal César Gaviria. La Constitución Política es nuestra máxima ley Como ella misma lo dice es la norma de normas o En otras palabras, es un conjunto de reglas que establece la forma en que debemos comportarnos todos los que vivimos en Colombia para que exista bienestar y podamos vivir en paz. En Colombia por mandato constitucional es el Estado el dueño de

los recursos minerales y, en esa calidad, delega la exploración y explotación en particulares mediante la constitución de un título jurídico que otorga derechos para explorar y explotar.

Es de reiterar que la Constitución de 1991 determina la propiedad del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos conforme a las leyes preexistentes (artículo 332); que el Estado se encuentra facultado para intervenir por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, con el fin de lograr la racionalización de la economía y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes -artículo 334 Superior-; que por disposición de la Carta es el Legislador quien debe determinar las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos y que la explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte.

Esta contraprestación económica como se indica en el -artículo 361- de la constitución se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población.

Finalmente el Estado se encuentra facultado para establecer una serie de políticas de planificación dirigidas a la protección ambiental y de la biodiversidad, en armonía con el aprovechamiento de los recursos naturales (artículos 80). Todo lo anterior, en armonía con la función ecológica de la propiedad -artículo 58 CN-, el respeto por el derecho a un medio ambiente sano, y la protección del medio ambiente, y de conformidad con los tratados internacionales que en materia ecológica se han reconocido (artículos 9, 94 y 226).

#### ***4.1.1.2. Marco Normativo.***

Los primeros avances normativos se realizaron bajo la figura de la legalización de explotaciones de hecho de pequeña minería, artículo 58 de la Ley 141 de 1994, el cual buscaba que, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la Ley, se vinculara las explotaciones ocupadas en forma permanente a noviembre 30 de 1993, en un procedimiento simple y laxo de legalización.

Para tal efecto, la Ley 141, retomó las escalas de la minería contenidas en el antiguo Código de Minas o Decreto 2655 de 1988, que aunque no contenía una referencia explícita sobre la figura de la legalización, sentó las bases conceptuales para desarrollar posteriormente el proceso. Entre los aspectos relevantes de esta normatividad, se encuentra que la totalidad de los costos del proceso de legalización debían ser asumidos por Mineralco S.A. y/o Ecocarbón Ltda., utilizando los recursos asignados por el Fondo Nacional de Regalías para la promoción de la minería.

Con la expedición del nuevo Código de Minas, Ley 685 de agosto 15 de 2001, se modificó el concepto del proceso de legalización, transformándolo en un deber a cargo de los explotadores de minas sin título inscrito, quienes debían solicitar la adjudicación de la mina en concesión, dentro de los tres (3) años siguientes contados a partir de enero 1 de 2002, “siempre que el área solicitada se hallare libre para contratar”, de acuerdo a lo establecido en el artículo 165. Igualmente, el código incluía algunos beneficios para los explotadores en proceso de legalización, como el no inicio de acciones penales, la posibilidad de solicitar la delimitación de zonas reservadas, excluidas y restringidas de minería (artículo 31) , participar en procesos de integración de áreas (artículo 101) y en desarrollos comunitarios (artículo 249).

En el 2010, el Gobierno Nacional intentó fallidamente modificar el Código de Minas con la Ley 1382 de febrero 09 de 2010, la cual redirigió el proceso de legalización hacia los explotadores de minas, grupos y asociaciones de minería tradicional sin título inscrito, para que dentro de los dos (2) años siguientes, solicitaran la concesión del área para explotarla, siempre que ésta estuviera libre para contratar y se lograra acreditar que los trabajos mineros se habían desarrollado de forma continua desde antes de la vigencia de la Ley 685 de 2001.

Con lo anterior, se introdujo el concepto de tradicionalidad entre los requisitos de procedencia de la solicitud de legalización pero se conservó el carácter residual frente al titular minero, al señalar en el artículo 12, que:

“Si el área solicitada se encuentra ocupada por una concesión, y siempre que el grupo o asociación demuestre una antigüedad mayor a la que tiene la concesión, se procederá a verificar las condiciones de cumplimiento de las obligaciones del titular minero y en caso de hallarse en causal de caducidad se tendrá como primera opción para continuar el trámite la solicitud de legalización debidamente presentada, una vez caducado el contrato”.

La ley, también facultaba a la Autoridad Minera para mediar entre las partes para que estas suscribieran contratos de asociación y operación de acuerdo al artículo 221 de la Ley 685; así como, la necesidad de realizar la visita de viabilización y la inmunidad frente al decomiso, suspensión de explotaciones y acciones penales.

El Decreto 2715 de julio 28 de 2010, que reglamenta parcialmente la Ley 1382 de 2010, redefinió el concepto de minería tradicional, como:

“aquella que realizan personas o grupos de personas o comunidades que exploten minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional y que acrediten los siguientes dos (2) requisitos: a) que los trabajos mineros se han adelantado en forma continua durante cinco (5) años a través de la documentación técnica y comercial y b) una existencia mínima de diez (10) años anteriores a la vigencia de la Ley 1382 de 2010” (artículo 1)

La reforma introducida por la Ley 1382 comprendía muchos más aspectos que crearon inconformidad por la afectación a los derechos fundamentales de las comunidades indígenas y afrodescendientes, razón por la cual fue objeto de análisis por la Corte Constitucional que en la Sentencia C-366 de mayo 11 de 2011 , resolvió la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la norma referida, no sin antes efectuar un extenso recuento de los diversos pronunciamientos jurisprudenciales realizados a la fecha, reafirmando la jurisprudencia desarrollada de manera amplia, pacífica y consolidada sobre los derechos que le asisten a las comunidades indígenas y afrodescendientes como pueblos diferenciados, así como la obligatoriedad y las características necesarias para garantizar adecuadamente la protección del derecho a la consulta previa de medidas legislativas o administrativas que afecten a las mencionadas comunidades, de acuerdo a los términos del párrafo del artículo 330 C.P. y los artículos 6 y 15 del Convenio 169 de la OIT.

No obstante lo anterior, la Corte difirió a dos (2) años los efectos de la declaratoria de inexecutable de la Ley 1382, con el fin de garantizar la preservación de las medidas ambientales contenidas en la norma mencionada, por considerar que se encaminaban a salvaguardar los recursos naturales y las zonas de especial protección ambiental, no sin antes advertir al Gobierno y al Congreso de la República, la necesidad de tomar las medidas legislativas dirigidas a reformar el Código de Minas, previo el agotamiento de un procedimiento de consulta a las comunidades indígenas y afrocolombianas, en los términos del artículo 330 de la Carta Política.

El Gobierno Nacional continuó con la estrategia de impulso al programa de formalización minera, a través del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, expedido con la Ley 1753 de junio 9 de 2015, en el cual se contempló dentro de los “mecanismos para amparar el trabajo bajo un título minero”, las figuras del subcontrato de formalización minera con el titular y la devolución de áreas para la formalización, dirigidos a explotadores de pequeña escala o pequeños mineros que adelantaran actividades de explotación antes del 15 de julio de 2013, dentro de áreas mineras tituladas.

Algunos de los aspectos más llamativos consagrados en el PND 2014-2018, son los referentes a la orden explícita de resolver las solicitudes de legalización de minería de hecho y las solicitudes de formalización de minería tradicional en curso en los dos (2) años siguientes a la expedición del mismo, así como, la necesidad de acreditar la capacidad económica para la exploración, explotación, desarrollo y ejecución del proyecto minero, y la potestad a cargo de la Autoridad Minera Nacional de delimitar áreas de Reserva Estratégica Minera para la formalización de pequeños mineros, sobre áreas libres o procedentes de la devolución de áreas para la formalización minera. Al respecto, es necesario acotar que a la fecha no existe un acto administrativo en firme de delimitación de las áreas mencionadas.

Con la entrada en vigencia del Código de Policía ley 1801 de 2016, el país suma una nueva herramienta para proteger el medioambiente y, en especial, sancionar a quienes se dedican a la extracción ilícita de minerales, dentro de las innovaciones de la ley, se destacan castigos ejemplarizantes, como la suspensión de las actividades, multas y destrucción de los bienes que se utilicen para actividades enmarcadas en dicha extracción ilícita.

La Policía Nacional tendrá la facultad de aplicar el correctivo correspondiente cuando encuentre actividades que van en contravía de la minería bien hecha y, por lo tanto, no deban desarrollarse. Las sanciones se aplicarán para quienes adelanten actividades de exploración, explotación, minería de subsistencia o barequeo en bocatomas en áreas declaradas y delimitadas como excluibles de la minería, tales como parques nacionales naturales, parques naturales regionales, zonas de reserva forestal protectora, páramos y humedales Ramsar

Otro de los grandes avances que trae la norma es el requisito que deben cumplir aquellos que se dediquen al beneficio o tratamiento de minerales, pues tendrán el deber de demostrar su procedencia y, lo más importante, ahora será viable sancionar a todos aquellos que los porten o almacenen sin contar con el certificado que demuestre su origen lícito.

De otro lado, está la nueva competencia concedida a los gobernadores para tramitar amparos administrativos, cuya previa gestión la encabezaba solamente la Agencia Nacional de Minería y las alcaldías. Esta herramienta jurídica ahora podrá ser presentada por cualquier persona o entidad que tenga conocimiento del ejercicio de extracción ilícita de minerales en cualquier región de Colombia.

Finalmente, el Ministerio de Minas y Energía, adoptó la Política Nacional Minera con la Resolución No. 40391 de abril 20 de 2016, derogando la Resolución No. 90719 de 2014, y con ello la Política de formalización pasó a convertirse en un Programa complemento que incluye dentro de las condiciones competitivas, la promoción del acceso a recursos de crédito para el desarrollo de la pequeña minería. Para tal efecto, se incluyó la

posibilidad de apoyar el financiamiento de los proyectos con viabilidad técnica, compensando a las entidades financieras prestamistas el diferencial por la menor tasa de interés de los créditos otorgados, en las leyes que decretaron el presupuesto de rentas, recursos de capital y de apropiaciones para las vigencias fiscales de 2016 y 2017. El acceso a las líneas de crédito fue reglamentado con las Resoluciones Nos. 41081 de noviembre 11 de 2016 y 40156 de marzo 1 de 2017, respectivamente.

Las resoluciones mencionadas, regulan el acceso a las líneas de crédito con tasa compensada y la expedición de garantías financieras, dentro del programa de formalización minera y se dirige a explotadores con título minero o a los beneficiarios de subcontratos de formalización minera, que no excedan los toques para pequeña escala de producción, establecidos en el artículo 1 del Decreto 1666 de 2016, reglamentario del artículo 21 de la Ley 1753 de 2015.

En el código penal se contempla el Artículo 338 del Código Penal “Artículo 338. Explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales. El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente explote, explore o extraiga yacimiento minero, o explote arena, material pétreo o de arrastre de los cauces y orillas de los ríos por medios capaces de causar graves daños a los recursos naturales o al medio ambiente, incurrirá en prisión de dos (2) a ocho (8) años y multa de cien (100) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Igualmente el Código Penal Colombiano contempla a propósito de las conductas que atentan contra el medio ambiente, en el Artículo 3315 modificado por la Ley 1453 de 2011: “Daños en los recursos naturales. El que con incumplimiento de la normatividad existente destruya, inutilice, haga desaparecer o de cualquier otro modo dañe los recursos naturales a que se refiere este título, o a los que estén asociados con estos, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento ocho (108) meses y multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando: Se afecten ecosistemas naturales, calificados como estratégicos que hagan parte del sistema nacional, regional y local de las áreas especialmente protegidas. Cuando el daño sea consecuencia de la acción u omisión de quienes ejercen funciones de control”.

Según lo anterior es preciso analizar el tipo de multas a las que se ven enfrentados las personas, empresas que quieran venir a aprovechar ilegalmente de los recursos naturales, también es necesario incluir que pese a los ajustes realizados al artículo que habla respectivamente de la penalización por parte de la legislación Colombiana a este tipo de personas es necesaria la supervisión de estas conductas para así poder hacer viable el castigo del aprovechamiento ilegal de los recursos naturales.

#### 4.1.2 Políticas públicas nacionales desarrolladas para combatir la minería ilegal en Colombia.

Desde la última década del siglo pasado los gobiernos nacionales han implementado programas y medidas para impulsar la formalización minera, sin embargo, a pesar de la gestión y recursos invertidos estos no alcanzaron el nivel de éxito deseado. De acuerdo a la información suministrada por el Censo Minero Departamental Colombiano 2010 – 2011 realizado por el Ministerio de Minas y Energía, de 14.537 unidades de producción minera UPM 15 censadas, 9.041 no poseían título; es decir, la informalidad alcanzaba el 63% de las unidades mineras censadas.

La Ley 685 de 2001, estableció en el artículo 165 el primer programa de legalización del nuevo siglo. En el transcurso de 15 años de aplicación, el resultado de este proceso de legalización de la minería de hecho iniciado a partir de la aplicación del nuevo código de minas ha generado resultados mínimos y altos costos así: Durante el periodo de los primeros cinco (5) años, entre 2002 – 2006, se legalizaron 30 minas, con un costo de \$ 8.270 millones; lo cual significa que, el costo de legalización de cada mina ilegal habría sido equivalente a \$275,6 millones. Posteriormente, la continuidad que el Ministerio de Minas y Energía le dio al programa generó un balance, igualmente, poco optimista: a mayo de 2008 se había suscrito en total 104 contratos en el programa de legalización de minería de hecho, con un costo de \$14.055 millones, lo cual indica que el costo promedio por unidad legalizada, a esa fecha, significó para el país, más de \$135 millones. El balance oficial presentado al país por el MME con corte a abril de 2010 fue: 158 minas legalizadas en ocho (8) años de vigencia del programa, con un costo total de \$ 14 mil millones corrientes. Según estos datos cada legalización habría tenido un costo de \$ 88,6 millones sin tener en cuenta costos indirectos, con un promedio de 20 minas legalizadas por año.

Por otra parte, solamente hasta 2007 se da un primer paso para la acción conjunta y coordinada de las agencias y autoridades estatales mediante la suscripción del Convenio Interadministrativo 027, entre el Ministerio de Minas y Energía- MME, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - MAVDT (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS) , la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y el Instituto Colombiano de Geología y Minería – Ingeominas (hoy ANM), el cual tiene por objeto aunar esfuerzos y recursos para el diseño e implementación de estrategias que permitieran la erradicación de la minería ilegal. En el mismo sentido, las actividades encaminadas al cierre de minas, serían responsabilidad de las autoridades locales, alcaldes, apoyadas por otras entidades como la Policía, Fiscalías Regionales y Corporaciones Autónomas Regionales.

De esta manera se observa que hasta 2007 la política minera nacional no permitía la actuación real y simultánea de la fuerza activa legal, policiva y judicial contra la minería ilegal, y una vía administrativa viable a los mineros sin título para su legalización.

En 2014 el Gobierno Nacional adoptó formalmente la “Política Nacional de Formalización

Minera, mediante Resolución No. 90719 de julio 8 de 2014, en la cual se define la “Minería Formal” como aquella actividad cuyas unidades productivas desarrollan las labores mineras bajo el amparo de título minero y cumplen con los parámetros técnicos (mineros y ambientales), económicos, laborales y sociales de la industria, definidos por la legislación vigente en cada uno de estos aspectos.

De esta forma la política mencionada, incorpora dentro de las estrategias la promoción y la conformación de estructuras empresariales y asociativas organizadas para la explotación de los yacimientos, de tal manera que sea factible el acceso a créditos, programas de financiamiento y el impulso a la introducción de tecnologías para el incremento de la productividad. Sumado a lo anterior, las unidades productivas mineras deben insertarse en la formalidad mediante la apropiación de actividades mineras desarrolladas con estándares internacionales que propendan por la realización de buenas prácticas, minimicen los impactos en el ambiente, en la salud de las comunidades afectadas y garanticen la seguridad de los trabajadores.

El Decreto 480 de marzo 06 de 2014, reglamentó las condiciones y requisitos para celebrar subcontratos de formalización entre los titulares mineros y los explotadores de pequeña escala que realicen actividades de explotación en áreas tituladas. Aunado a lo anterior, se formuló el programa de Pymes mineras para fomentar el desarrollo de la pequeña y mediana minería, para lo cual el MME desarrolló actividades como: capacitación, asistencia técnica y difusión de buenas prácticas mineras y mesas de concertación. El MME ha realizado jornadas de formalización con mineros informales sobre capacitación en el marco normativo general, oferta institucional y servicio de consultorio minero ambiental.

El fomento de la pequeña y mediana minería ha sido una problemática que han tenido que enfrentar todas las administraciones mineras y los programas de apoyo han sido muy diversos a través de la historia. Aunque el problema ha sido planteado a nivel de política minera, no se percibe un avance real y efectivo en la materia, por el contrario con la eliminación de la clasificación de la minería (pequeña, mediana y grande), particularmente a partir de la Ley 685 de 2001, que situó a todos los mineros en el mismo nivel de exigencia, junto con el estímulo tributario para los capitales extranjeros, se impactó directamente a la minería de pequeños capitales nacionales que se desarrollaba legalmente. Para subsanar lo anterior, el PND 2014-2018 nuevamente clasifica la minería en minería de subsistencia, pequeña, mediana y grande. No obstante, la política minera se ha orientado a beneficiar la gran minería, desconociendo la importancia de tecnificar las pequeñas y medianas unidades de producción minería.

En 2013 se formuló el Proyecto de Inversión denominado “Construcción e implementación del Programa de Formalización Minera”, que tenía como objetivo:

*“Formalizar las unidades productivas tradicionalmente mineras del país, bajo estándares técnicos, económicos, sociales, laborales y de seguridad, generando una minería social a las comunidades merecedoras del apoyo del estado Colombiano. Mejorar la rentabilidad social de la industria minera, basada en explotaciones técnicas, generadoras de empleo, que garanticen el suministro adecuado en función de calidad cantidad y oportunidad para el mercado doméstico de minerales. Al mismo tiempo que desarrollen su actividad con altos niveles de seguridad industrial y salud ocupacional, utilización integral y racional de los yacimientos, dando valor agregado al producto minero, de tal forma que se le asegure al minero excedentes económicos que le permitan elevar su calidad de vida, y que impida la aparición de factores de riesgo generadores de violencia.”*

Como resultado del proyecto se expidió en julio de 2014 la Resolución 90719 con la cual se adoptó la “Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia la cual posteriormente, fue derogada y la política pasó a convertirse en el Programa de Formalización Minera como un documento complementario al documento de “Política Minera en Colombia – Bases para la minería del futuro”, la cual fue adoptada por el MME mediante Resolución 40391 del 20 de abril de 2016; en donde se define el concepto de Minería Formal, así:

*“Actividad cuyas unidades productivas desarrollan las labores mineras bajo el amparo de título minero y cumplen con los parámetros técnicos (mineros y ambientales), económicos, laborales y sociales de la industria, definidos por la legislación vigente en cada uno de estos aspectos”.*

Tal como se explica en el documento de “Política de Formalización”, partiendo del establecimiento de una base legal, es decir desarrollando la actividad bajo el amparo de un título, el minero formal en Colombia deberá cumplir una serie de requisitos, que cubren aspectos técnicos de la minería, ambientales, económicos, tributarios, sociales y laborales de la industria.

De esta forma, y teniendo en cuenta que en el país la minería que se ampara bajo la tenencia de un título, por lo general, no cubre con todos los demás requerimientos técnicos de la minería, ambientales, económicos, tributarios, sociales y laborales de la industria, la política estableció los lineamientos del programa de formalización basado en un esquema de “Grados o niveles de formalización minera”.

De acuerdo con la política los grados de formalización minera clasifican inicialmente a las UPM en el Grado 1, mediante una caracterización, que permite

concentrar los esfuerzos privados y estatales en aquellas UPM que bajo el amparo de un título, se encuentren en la informalidad y puedan avanzar gradualmente a los Grados 2 y 3.

El Grado 1 o Básico, determina el ingreso de la UPM al programa de formalización, y requiere como mínimo que la actividad minera se encuentre realizando trabajos con alguno de los instrumentos relacionados como amparo de un título y cuente además con una línea base de aspectos técnicos y ambientales. Para el entendimiento de este estudio se hace esencial observar en este punto que aunque el Grado Básico 1 define como aspecto fundamental la tenencia de título minero, permite la figura de instrumentos para la formalización sin la tenencia de título.

Al Grado 2, denominado “Minería Formal”, podrán acceder las UPM, que logren cumplir con los requisitos de titulación, y alcanzar unos estándares técnicos, ambientales, sociales y laborales, y económicos, establecidos en un plan de mejoramiento, resultado de la caracterización realizada en el Grado 1, el cual es objeto de seguimiento y verificación por parte de las autoridades minera y ambiental, quienes finalmente aprueban o no su paso al siguiente nivel. Finalmente El Grado 3, señala que las UPM que accedan a este nivel superan los estándares establecidos en el Grado 2, y constituye desde la perspectiva de la CGR, más que un nivel asequible en un mediano plazo, una visión de lo que debe ser el sector minero en el largo plazo.

El Plan de acción de formalización precisa de mejor manera la situación al determinar que:

El proceso para la formalización comprende un conjunto de acciones o actividades, enfocadas a las unidades de producción minera (UPM) de pequeña minería que trabajan bajo el amparo de un título minero y cuenten con instrumento ambiental o lo tengan en trámite, encaminadas a dar cumplimiento a la normatividad y estándares establecidos, con el fin de lograr las mejores prácticas.

En tal sentido, establece los pasos a seguir en el proceso:

- En primer lugar se realiza una caracterización de las UPM donde se recoge la información que permite establecer la línea base de las condiciones técnicas (incluye seguridad e higiene minera), ambientales, laborales, y económicas en que se encuentran, lo que permite entender las necesidades y requerimientos de cada unidad para alcanzar su formalidad.
- De igual manera, la unidades de producción son categorizadas en regularizadas y no regularizadas, según la posibilidad que tengan de trabajar bajo el amparo de un título minero y cuenten o no con un instrumento ambiental o lo estén tramitando, con el fin de brindarles el apoyo a través de un proceso de mediación para su consecución.

- Para el Grado 1, se considera el desarrollo de tres (3) escenarios básicos: i) UPM regularizadas: poseen título minero e instrumento ambiental, pero trabajan en condiciones de informalidad al no cumplir con obligaciones y requerimientos establecidos; estas unidades ingresan directamente al programa; ii) UPM con título minero pero que no poseen instrumento ambiental: entran inicialmente a un programa de capacitación y asistencia para la obtención del permiso ambiental, una vez obtenido ingresan al programa; iii) UPM no regularizadas: aunque estas unidades no poseen título minero, ni instrumento ambiental pueden ingresar, según sus características, al proceso de mediación y ya regularizadas ingresan al programa.
- Definida la regularización o legalidad de las UPM se procede a su ingreso al programa de Formalización Minera, a través de una carta de intención que debe ser firmada por el titular minero como demostración de su compromiso.
- Una vez cubierto el paso anterior, la Autoridad Minera realiza una primera fiscalización diferenciada que permite identificar las deficiencias de la UPM estableciendo un Plan de mejoramiento, ofreciendo para su implementación acompañamiento integral mediante asistencia teórico-práctica.
- A partir de la consideración de que no todas las unidades de producción de pequeña minería tradicional podrán alcanzar su regularización se ofrece como alternativa programas de reconversión laboral, dirigidos a la formación y capacitación en actividades de la cadena productiva del sector minero, de otros sectores productivos o en otras competencias, que posibiliten la empleabilidad de los mineros.
- Por último, para aquellos mineros que no puedan acceder a los procesos de formalización minera y reconversión laboral, y que insistan en proseguir con la actividad minera prohibida, se establece un tercer proceso el de Control, que supone el afrontar las acciones judiciales y policivas según la normatividad vigente.

Una falencia detectada del programa se da por el hecho de no determinar un tiempo de permanencia de las UPM incorporadas en el Grado 1, nivel en que deben cumplir con los objetivos, actividades y metas establecidos en el Plan de Mejoramiento, para lograr su formalización que se materializa en el Grado 2, esta circunstancia puede ocasionar que se presente el mismo escenario de los anteriores programas de legalización y formalización, donde el titular prefiere permanecer por tiempo indefinido sin avanzar en el cumplimiento de los requerimientos establecidos para acceder al siguiente nivel, sin que la autoridad minera tome decisión alguna, sancionando o excluyendo del programa y consecuentemente ordenando el cierre de la UPM. La determinación de un tiempo de permanencia en cada fase, particularmente en el Grado 1, sería igualmente vinculante para que las autoridades minera y ambiental avancen en la gestión o trámite que les compete o se pronuncien sobre el incumplimiento por parte del minero, garantizando con ello la eficacia y eficiencia del programa. La visión de la actual política es lograr que en el mediano plazo (2019) el 40%

de la minería de pequeña y mediana escala en Colombia se encuentre formalizada, y en largo plazo (2032) la actividad minera haya alcanzado totalmente su formalización, a través del apoyo del Estado mediante la ejecución de programas, proyectos y estrategias.

De manera global, los resultados de la aplicación de la política son monitoreados por el Sinergia – DNP con el fin de establecer los avances del programa de formalización en el marco del Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un Nuevo País” 2014 – 2018”.

El indicador establecido para el seguimiento del programa está definido como el Número de Unidades de Producción Minera (UPM) que ingresaron al Grado 1 (Básico de Formalización) por año, para el año 2016 las cifras señalaban que a Diciembre se debían tener 1.050 UPM en Grado 1 por el contrario solamente se alcanzaron 764 UPM, de un total de 2.600 UPM como meta del programa de formalización al terminar el cuatrienio. No obstante, el avance logrado en la formalización de estas 764 UPM en Grado básico no implica la tenencia o amparo de título y no constituye formalización. Tal como se explicó anteriormente, se considera que la UPM adquiere el nivel de formalización al ingresar al Grado 2 denominado Minería Formal.

Se concluye de lo anterior que el seguimiento realizado por Sinergia – DNP, a través del indicador no muestra objetivamente el avance real del programa de formalización, pues se trata de un indicador parcial que se refiere tan solo a la incorporación de UPM en proceso de formalización a la primera fase del programa (Grado 1 Básico) y no corresponde con el seguimiento de cumplimiento de la meta del cuatrienio, que es el de tener 2.600 UPM formalizadas, es decir como mínimo en Grado 2 (Minería Formal), y en términos de objetivos de competitividad y productividad con la expectativa de incorporar el mayor número posible de UPM al Grado 3 (Minería Formal Avanzada).

Así mismo se revisaron las metas y logros en el período de estudio del Seguimiento a Programas de Inversión – SPI del Departamento Nacional de Planeación – DNP y las suministradas por el Ministerio de Minas y Energía en su oficio radicado No. 2017019303 del 23 de marzo de 2017 y se evidencia que cumplieron o sobrepasaron con la mayoría de metas, sin embargo existen unas diferencias entre lo reportado en el SPI y lo informado por el MME, debidas a errores en el reporte de los mismos, como lo informaron en el oficio antes mencionado. Así mismo el MME aclaró que el Plan de Acción 2013, 2014 y 2015 contiene los indicadores más relevantes del SPI y adiciona otros que consideran importantes en la ejecución de actividades de la Dirección de Formalización Minera.

El Proyecto de Legalización y Formalización Minera alcanza a representar 0,31% de los recursos del presupuesto total de inversión del Sector de Minas y Energía, que en términos absolutos corresponden a \$ 61.291 millones. De manera adicional con el fin de incentivar la bancarización el MME y el Banco Agrario de Colombia – BAC, firmaron los Convenios Nos. 398 de 2015 y 370 de 2016 para que los pequeños mineros pudieran contar con el acceso a líneas de créditos blandos, específicamente dirigidos a pequeños mineros

del país. Los requisitos para acceder a los recursos son: poseer título minero o estar al amparo de uno, contar con la aprobación o trámite de un instrumento ambiental, y hacer parte del programa de Formalización del MME. Los créditos no pueden superar los \$500 millones y el plazo máximo se fijó en cinco (5) años, para ser destinados a mejorar las condiciones de operación, productividad y competitividad de las UPM beneficiadas con los recursos. Al presente según reporte del MME al finalizar el primer semestre de 2018 se han entregado 10 créditos, por valor de \$5.080 millones para minas de carbón y materiales de construcción y arenas.

Actualmente, de los programas de legalización de la minería, solo se encuentra vigente el programa de *“Legalización de la minería de hecho”*, tal como fue señalado en el último informe del MME al Congreso de la República: *“... a pesar de la gestión que se ha venido adelantando, a fin de resolver de fondo la totalidad de trámites de solicitudes de legalización y formalización de minería de hecho y tradicional, el Decreto 933 de 2013 (compilado en el decreto 1073 de 2015), el cual reglamentaba el procedimiento de las solicitudes de formalización de minería tradicional, fue suspendido por el Consejo de Estado mediante Auto de fecha 20 de abril de 2016, en el marco del medio de control de nulidad simple radicado No.11001-03-26-000-2014-00156-00. Por lo anterior, la administración se ve en la imperiosa necesidad de suspender todos los trámites administrativos de las solicitudes vigentes que fueron radicadas en el marco del Programa de Formalización de Minería Tradicional. En consecuencia, sólo se continuará, al amparo de la Ley 685 de 2001, con los procesos de legalización de minería de hecho.”*

En la forma como fue planteado por Minminas, solamente quedaría pendiente resolver 212 solicitudes que se encuentran en trámite por Ley 685: *“En cuanto a los trámites, tanto de minería de hecho como de minería tradicional, a la fecha, se encuentran vigentes 2.670 solicitudes de legalización discriminadas así: 212 solicitudes que obedecen al “Programa de Legalización de Minería de Hecho” y 2.458 que provienen del “Programa de Formalización de Minería Tradicional” (hoy suspendidas).*

Actualmente, bajo el esquema del programa de formalización de 2014, se presenta como resultado 764 UPM en Grado Básico, con una línea base de 390 UPM, que sumaría un total de 1.154 UPM en nivel de iniciar el proceso de formalización. Para alcanzar la meta propuesta para el cuatrienio, se encuentra pendiente la inclusión de 1.836 UPM en el Grado 1 o básico, que completaría las 2.600 UPM, con la salvedad de que este número de unidades debería estar formalizado al terminar 2018.

#### **4.1.3 Medidas de acción diseñadas contra la minería ilegal en el departamento Norte de Santander y el municipio del Zulia.**

El análisis documental elaborado nos ha permitido distinguir como las políticas trazadas a nivel nacional generalmente no incluyen dentro de sus esquemas el trabajo conjunto con las entidades territoriales, la Gobernación de norte de Santander plasma sus políticas en el plan de desarrollo para el Norte de Santander 2016-2019 “Un Norte productivo para todos”, donde se puede apreciar a la industria minera es señalada como uno los pilares estratégicos para desarrollar el área de productividad, identificando cuatro apuestas productivas como estratégicas para promover el desarrollo del Departamento una de ellas la -MINERO ENERGÉTICO- En los subsectores de carbón, hidrocarburífero y arcilla.

El Departamento posee grandes reservas mineras de carbón, (105.3 millones de toneladas probadas) que se extraen a un ritmo aproximado de 2.000.000 de toneladas anuales, la mayor cantidad de reservas (aprox. 81%) corresponde a carbones de tipo térmico y el restante (19%) a carbones coquizables, cuya extracción dadas las condiciones de los yacimientos y la geología del Departamento se realiza por métodos subterráneos. Cerca del 60% de la producción se exporta a través de los puertos colombianos; anteriormente la principal ruta para exportar era por Venezuela.

El 95% de la minería de carbón del Departamento es desarrollada en pequeñas unidades de producción, que en su mayoría venden la producción mineros de mayor tamaño o a los intermediarios llamados comercializadores que negocian con grandes compradores, en algunos casos se realizan negociaciones directas con la termoeléctrica de la región, aunque existen agremiaciones de productores como ASOCARBON y ASOCARBONOR no es común que se asocien para la comercialización.

El fortalecimiento del sector carbón es una de las apuestas productivas del Departamento, incluido en la Comisión Regional de Competitividad del Norte de Santander, e igualmente es uno de los ejes fundamentales del Plan Estratégico Departamental de Ciencia, Tecnología e Innovación, PEDCTI 2014-2024.

En el Departamento hay un gran número de unidades productivas dedicadas a esta actividad en forma legal y otro tanto que desarrolla la actividad en el marco de la ilegalidad. Las principales causas de que la minería no haya tenido el desarrollo esperado han sido el conflicto armado, la dificultad en el acceso a créditos de inversión, la deficiente capacitación del personal operativo, del personal técnico y del empresario minero, la falta de apoyo a procesos de investigación y desarrollo, la infraestructura para el transporte de minerales para consumo interno y para exportación, la fluctuación de los precios del carbón a nivel internacional, normatividad e institucionalidad minera cambiante, y, los problemas surgidos a raíz de las relaciones con el país vecino.

Los anteriores problemas se traducen en alta frecuencia de enfermedades profesionales, ausentismo y accidentalidad laboral, demora en los trámites administrativos por parte de las autoridades competentes, alta rotación de personal en las minas por falta de seguridad laboral, uso conflictivo del suelo, evasión en el pago de regalías, incremento en los costos de transporte, poco acceso a nuevas tecnologías, baja tecnificación de las minas, bajos rendimientos de producción, deficiente manejo y control ambiental que se traduce en inadecuado aprovechamiento de los recursos naturales, y, generación de pasivos ambientales.

Aunado a lo anterior, se presenta la competencia desleal producto del gran número de minas ilegales existentes en el Departamento, las cuales trabajan sin el cumplimiento de los requisitos legales, no generan ingresos por concepto de impuestos, no realizan ninguna acción de mitigación y protección del medio ambiente, desarrollan explotación del recurso sin adecuado planeamiento lo que conlleva a su sub-utilización, presentan deficiencias en sostenimiento y ventilación, inadecuado manejo de taludes, en su mayoría no afilian los trabajadores a la seguridad social y ofrecen pobres remuneraciones.

Se observa poca implementación de herramientas empresariales en las minas ocasionada por la baja cultura de inversión, ausencia de programas de capacitación y emprendimiento, falta de capacitación profesional y tecnológica de los propietarios de mina, reflejado en la poca automatización y herramientas informáticas, la falta de organización contable y el inadecuado manejo de inventarios y datos de producción, que hacen un sector con poco crecimiento de las unidades productivas, con dificultad para acceder a programas gubernamentales e inadecuado manejo de los recursos humanos, físicos y económicos.

Se presenta además sub-contratación de las minas por inoperatividad de los propietarios. Hay dificultad para el transporte de minerales y para el acceso a las minas, en razón por una parte a la vías terciarias en mal estado, distancia de los frentes de trabajo a los cascos urbanos, obras de arte inacabadas o deficientes, dificultad para el transporte de maquinaria pesada y equipos, y, por otra parte la imposibilidad de utilizar las vías venezolanas que tradicionalmente servían para transportar los minerales a puertos. Esto genera altos costos en mantenimiento de vehículos, incremento en el valor del flete, dificultad para el traslado de los trabajadores, mayor tiempo en los recorridos de los frentes de trabajo a los sitios de acopio y pérdidas de tiempo por las condiciones de las vías.

El plan de desarrollo departamental contempla como objetivo principal la caracterización de las unidades de producción minera de carbón del Departamento, con el fin de conocer las condiciones sociales, económicas, ambientales y tecnológicas, a fin de generar procesos de asistencia técnica de acuerdo a las necesidades del sector, apoyando la formalización de esta actividad, fomentando la generación de proyectos de investigación y desarrollo y promoviendo el sector frente a todos los actores del Departamento. Para

alcanzar estos objetivos, el departamento elaboro su programa denominado “minería productiva” que a su vez se desarrolla a través de doce subprogramas que tienen como fin la formalización fortalecimiento del sector. Ver Figura 2.

Figura 2. Plan de desarrollo Departamental 2016-2019.

EJE TEMÁTICO	1.4 PRODUCTIVIDAD MINERA	
PROGRAMA	SUBPROGRAMA	META
1.4.1 MINERÍA MÁS PRODUCTIVA	1.4.1.1 Caracterización de las unidades de producción minera.	Caracterizar el 70% de las unidades productivas mineras de carbón, arcilla, gravas y arenas, caliza y roca fosfórica en el Departamento
	1.4.1.2 Formalización de la actividad minera productiva de carbón y de arcilla	Lograr que 20 unidades de producción minera de carbón y arcilla lleguen a los grados 2 y 3 de formalización de la actividad (minería formal y minería formal avanzada)
	1.4.1.3 Capacitación de unidades de producción minera en buenas practicas operativas - BPO's y seguridad e higiene minera	Capacitar el 70% de las unidades de producción minera en BPO's y seguridad e higiene minera.
	1.4.1.4 Apoyo a la actividad minera legal y erradicación de minería ilegal	4 campañas realizadas para el control y erradicación de la minería ilegal en el Departamento.
	1.4.1.5 Promoción de la minería de la región	Realizar 3 eventos promocionales de la minería de la región
	1.4.1.8 Mejoramiento de las vías terciarias en zonas de influencia minera	3 vías intervenidas
	1.4.1.7 Formación para el trabajo minero	Implementación mina escuela didáctica con el SENA, en alianza con Asocarbon
	1.4.1.8 Gas domiciliario	Incrementar al 80% la cobertura de servicio de gas domiciliario en el departamento
	1.4.1.9 Fortalecimiento técnico, asociativo y empresarial del sector minero	Realizar 4 jornadas de asistencia técnica, dotación y capacitación a los mineros
	1.4.1.10 Desarrollo de proyectos mineros con sostenibilidad ambiental	Gestión para la estructuración de 2 proyectos empresariales sostenibles desarrollados en el sector minero
	1.4.1.11 Apoyo y fomento a procesos de actualización e innovación tecnológica e industrial para el desarrollo de la industria minera de la región	Gestión y estructuración de un Centro de Innovación para la arcilla, en el marco del Proyecto Cúcuta TEC de la estrategia Diamante Caribe y Santanderes del Gobierno Nacional Apoyo y acompañamiento a la iniciativa arcillas competitivas.
	1.4.1.12 Apoyo para la creación de centros de investigación, para el desarrollo de nuevos productos y mejoramiento de la productividad y competitividad de la industria minera de la región.	Estructurar y gestionar 2 iniciativas de investigación en procesos de mejoramiento de la cadena de valor del carbón y desarrollo tecnológico de nuevos productos a base de carbón Estructurar y gestionar la creación del parque tecnológico "Energías y Desarrollo de Nuevos Materiales"

Fuente: PDD 2016-2019, Gobernación del Norte de Santander.

Estos subprogramas deberán ser ejecutados en el periodo 2016-2019, tiempo al final del cual se espera haber ejecutado en su orden las siguientes metas:

i)Caracterizar el 70% de las unidades productivas mineras de carbón, arcilla, gravas y arenas, caliza y roca fosfórica en el Departamento, ii)Lograr que 20 unidades de producción minera de carbón y arcilla lleguen a los grados 2 y 3 de formalización de la actividad (minería formal y minería formal avanzada), iii) Capacitar el 70% de las unidades de producción minera en BPO's y seguridad e higiene minera, .iv)Realizar 4 campañas realizadas para el control y erradicación de la minería ilegal en el Departamento., v)Realizar 3 eventos promocionales de la minería de la región, vi) Intervenir 3 vías en zonas de influencia minera. vii) Implementación mina escuela didáctica con el SENA, en alianza con Asocarbon, viii) Realizar 4 jornadas de asistencia técnica, dotación y capacitación a los mineros., ix) Gestión para la estructuración de 2 proyectos empresariales sostenibles desarrollados en el sector minero, x) Estructurar y gestionar 2 iniciativas de investigación en procesos de mejoramiento de la cadena de valor del carbón y desarrollo tecnológico de nuevos productos a base de carbón.

Los resultados del trabajo adelantado por la gobernación se recogen en su informe de gestión elaborado por la secretaria de minas del departamento, acumulado a 30 de junio de 2018, en él se establece un avance del 56.67% de ejecución del programa de caracterización de UPM, labor que resultan indispensable para la identificación y posterior categorización de grado de formalidad, las 4 campañas para el control y erradicación de la minería ilegal se realizaron durante los años 2016 y 2017 para este fin se establecieron 4 grupos de trabajo ( puestos de control, visitas y seguimiento a las licencias ambientales, capacitaciones y caracterización de upm). Y se tiene estimado para el 2018 realizar el convenio a la erradicación de la minería ilegal en el departamento con Corponor una vez se dé por finalizado los términos de la ley de garantías, para dar cumplimiento a esta meta. A parte de la metodología del convenio, la Secretaria de Minas y Energía se encuentra en todo momento realizando capacitación a los Alcaldes de cada municipio del Departamento para de esta manera adiestrar a los funcionarios sobre sus competencias frente a la formalización de minería y las políticas mineras.

Otras actividades adelantadas para ejecutar los objetivos, fueron las que sirvieron como evento promocional para la minería, llevadas a cabo los días 24 y 25 de mayo y 22 de Junio de 2018 en ellas se adelantaron dos jornadas de “capacitación en nivel básico en seguridad en las labores mineras subterráneas” y una jornada de “capacitación en nivel básico en seguridad en las labores mineras a cielo abierto” , de igual forma se firmó el convenio N° 118 del 2016 suscrito entre el Sena y el departamento de Norte de Santander, donde se incluyó la implementación de la mina escuela.

Dentro del programa de asistencia técnica, dotación y capacitación a los mineros, en el año 2017 la gobernación realizo asistencia técnica y capacitación a personal minero del municipio del Zulia, en el año 2018 esta misma actividad se realizó en los municipios de Bochalema y villa del rosario. De igual forma se firmó el convenio N° 517 de nov 10 de 2017 – Gobernación de Norte de Santander – Ministerio de minas y energía.

En el presente año se seleccionó el proyecto piloto para formar a los mineros de subsistencia en los aspectos técnico, ambienta, empresarial necesarios para la implementación, sostenimiento y comercialización del proyecto productivo. Igualmente se implementó el segundo proyecto denominado *“Estudio de la demanda de mercado que permita un mayor nivel de competitividad y productividad a nivel regional, nacional e internacional de las unidades de producción minera de los municipios de los patios y villa del rosario con proyección al resto del departamento Norte de Santander.”*

Finalmente se encuentran en ejecución la gestión de estructuración de dos anteproyectos con temas en procesos del mejoramiento de la cadena del valor del carbón por parte de estudiantes de la universidad Francisco de Paula Santander.

El municipio del Zulia desarrolla sus políticas a través del Plan de Desarrollo “Renovación para el Desarrollo” 2016 – 2019, donde se establecieron 5 ejes estratégicos:

1. Modernización Administrativa con renovación para el desarrollo; 2. Un Zulia con Vida saludable y educación para todos; 3. Un Zulia desarrollado y Competitivo; 4. Un Zulia más seguro con sentido social en un Territorio de Paz y 5. Un Zulia Agroindustrial para generar empleo a la comunidad. Cada eje está compuesto por un objetivo estratégico, los componentes asociados a una meta de resultado, que a su vez se desagregan en programas que finalmente establecen los proyectos con que se quiere lograr los resultados de desarrollo para el municipio El Zulia.

Analizado el documento se encontró que el gobierno local no incluyó la minería del carbón dentro de sus líneas de acción, en términos generales solo incluyó dentro de sus programas el de Formular una política para legalización de la Extracción manual de arena sin que a la fecha exista un documento como producto de esta iniciativa, una vez más puede apreciarse la falta de articulación entre el gobierno central y los entes territoriales respecto a la ejecución de políticas, es claramente discutible el hecho de que un municipio de vocación minera y que recibe cifras considerables por concepto de regalías no formule políticas que desemboquen en proyectos que intervengan un sector de tan alta importancia para la economía local.

## **4.2 Discusión**

A continuación, se abordará un proceso de interpretación y discusión de los hallazgos obtenidos, los cuales permitieron develar

Un aspecto valioso del análisis está en que en la política minera no se contemplaba la necesidad de penetrar al interior de las zonas mineras y su cultura. La política tenía un enfoque centralizado y no reflejaba la capacidad de abordar la problemática minera propia de cada región; dentro de las líneas de acción solo recientemente se ha empezado a considerar el elemento educacional, anteriormente por el contrario se asumía que el usuario minero, de cualquier condición, debía conocer y responder por sus obligaciones, aunque el aparato estatal no le ofreciera las posibilidades reales de acceder al proceso.

No solamente se encuentra el Estado lejos del minero y su entorno, sino que su presencia fue reemplazada fácilmente por grupos al margen de la ley, que asumieron su papel en la ilegalidad: otorgan “permisos”, cobran “impuestos”, e imponen a su manera un orden social, sancionan y condenan con la fuerza de las armas en total impunidad al margen de la Constitución y la ley.

Irónicamente municipio de vocación minera como el Zulia, no tiene en cuenta políticas que intervengan el sector, esta desidia institucional contribuye al incremento de la ilegalidad.

La evolución normativa sobre formalización de la minería, impulsada por el Gobierno, no ha tenido en cuenta los argumentos y advertencias de la Corte Constitucional,

desconociendo abierta y sistemáticamente sus lineamientos y el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas y afrodescendientes.

Las metas planteadas dentro de los planes de desarrollo, resultan insuficientes e ineficaces pues contemplan un reducido número de actividades que no se articulan a las políticas nacionales, terminando estas como esfuerzos aislados.

Los programas de formalización están siendo empleados por los explotadores ilegales como un recurso temporal para seguir laborando, sin someterse a la formalidad que se espera alcance al final de la intervención.

## REFLEXIONES FINALES

A continuación, se presentan las reflexiones finales de la presente investigación.

-El diseño de la política minera del país, su aplicación y desarrollo normativo en medio de la tolerancia e incapacidad de las autoridades territoriales, la desnaturalización y baja capacidad de la institucionalidad minera y ambiental, son factores que, junto a las condiciones y características regionales, han propiciado en gran medida la actividad minera ilegal.

-Las debilidades en la coordinación interinstitucional generan mayores dificultades al explotador informal, que sin estructura legal y empresarial difícilmente logra comprenderlas.

-El Estado no tiene la capacidad técnica y operativa para desarrollar procesos efectivos de fiscalización y de verificación del cumplimiento de las Leyes.

-La política minera se ha orientado a beneficiar la gran minería, desconociendo la importancia de tecnificar las pequeñas y medianas unidades de producción minera.

-En su condición de ilegal los mineros, logran evadir la obligación de tributar, responder por daños ambientales, pagar las tasas por uso de recursos naturales renovables, vertimientos y/o deterioro al ambiente, con lo cual la legalización se percibe como un incremento en los costos que no representa beneficio alguno.

-Aunque el Gobierno Nacional le da gran importancia al programa de Formalización Minera con una gran expectativa por su certeza de éxito, esta no se ve reflejada en la asignación presupuestal que sigue siendo baja.

-El Ministerio de Minas y Energía, adoptó la Política Nacional Minera con lo cual la Política de Formalización pasó a convertirse en un Programa complemento que incluye dentro de las condiciones competitivas, la promoción del acceso a recursos de crédito para el desarrollo de la pequeña minería.

-En vista de que el programa de formalización se entiende como un proceso integral y cuyo esquema supone la incorporación y secuencial avance por niveles o grados, es claro y evidente que se encuentran pendientes significativas acciones y esfuerzos para lograr la expectativa puesta en las metas establecidas.

## **RECOMENDACIONES**

-Que se determine y fije un tiempo máximo de permanencia en cada Grado o nivel del programa, particularmente en el Grado 1.

-Se diseñen estrategias que aseguren la eficacia y eficiencia del Programa de Formalización y por ende de la efectividad de la Política, en el mediano y largo plazo, integrando las entidades de orden territorial como alcaldía y gobernación en aras de incluir y descentralizar las acciones a realizar.

Exigir la valoración de los planes de desarrollo locales/regionales en las estancias nacionales de manera que se respeten y valoren las prioridades y necesidades locales como condiciones en un proceso de exploración/explotación minera.

Acompañar a las comunidades afectadas por la minería en aspectos técnico-científicos y en temas culturales y ambientales, así como en el planteamiento de alternativas económicas viables.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ÁLVAREZ PINZÓN, Gloria Lucia. Las áreas protegidas en Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2011.

ANGELA MARIA CASTRO GIRALDO. De la asociación Minera a la concesión moderna en explotación de carbón. Tesis para optar al título de abogado. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas. Santafé de Bogotá, D.C. 2000.

PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 2016 – 2019, “RENOVACION PARA EL DESARROLLO” El Zulia, Norte de Santander.

COLOMBIA, PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Minería ilegal en Colombia, informe preventivo. Bogotá: 2010.

COLOMBIA. MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA. Glosario Técnico Minero, 2016.

LA EXPLOTACIÓN ILÍCITA DE LOS RECURSOS MINERALES EN COLOMBIA. Contraloría General de la República. Dirección de Estudios Sectoriales Minas y Energía. Jorge Iván Torres, Miguel Pinzón et al. 2012.

Marcos normativos e institucionales de la minería en América Latina / Diego Vio Gorget, Martin Walter.

POLÍTICA MINERA DE COLOMBIA, Bases para la minería del futuro, República de Colombia - Bogotá D.C., abril de 2016.

PLAN DE DESARROLLO PARA NORTE DE SANTANDER 2016-2019 “Un Norte Productivo Para Todos”, San José de Cúcuta, abril 2016.

*INFORME DE GESTIÓN ACUMULADO A 30-JUNIO-2018*, Secretaría de minas y energía, departamento Norte de Santander, 2018.

Fierro, J. (2012) Políticas mineras en Colombia. Instituto Latinoamericano para una sociedad y un derecho alternativos (ILSA) y Universidad Nacional de Colombia: Bogotá.

Defensoría del Pueblo (2015) La Minería sin control. Un enfoque desde la vulneración de los derechos humanos; Imprenta Nacional: Bogotá

PND Minero 2007 – 2010 Plan Nacional de Desarrollo Minero 2007 –2010 PND, Minero visión a 2019 Plan Nacional de Desarrollo.

### Referentes Normativos:

Constitución Política de Colombia. (10, Octubre, 1991).

Ley 685. (15, agosto, 2001). Por el cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, 2001. No. 45273.

Ley 599 de 2000, por la cual se expide el Código Penal, 44.097 *Diario Oficial*, 24 de julio de 2000. Disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0599\\_2000.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0599_2000.html)

Ley 756 de 2002 Modificación a la Ley 141 de 1994. Se establecen criterios de Distribución de las Regalías.

Ley 141 de 1994 Ley de Regalías. Se crea el Fondo Nacional de Regalías y la Comisión Nacional de Regalías.

Ley 141 de junio 28 de 1994, disponible para consulta en la dirección electrónica: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=9153>.

Ley 1753 del 2015 plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

Decreto 4134. (3, noviembre, 2011). Por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, ANM, se determina su objetivo y su estructura orgánica. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2011. No. 48242.

Ley 141 de junio 28 de 1994, disponible para consulta en la dirección electrónica: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=9153>.

Decreto 2655 de diciembre 23 de 1981, disponible para consulta en la dirección electrónica: <https://www.anm.gov.co/?q=content/decreto-2655-de-1988-2>. Ley 685 de agosto 15 de 2001, disponible para consulta en la dirección electrónica: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0685\\_2001.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0685_2001.html).

Ley 1382 de febrero 09 de 2010, disponible para consulta en la dirección electrónica: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=38863>.

Decreto 2715 de julio 28 de 2010, disponible para consulta en la dirección electrónica: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=40043>.

Sentencia C-366 de mayo 11 de 2011, disponible para consulta en la dirección electrónica: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-366-11.htm>.

Ley 1450 de junio 16 de 2011, disponible para consulta en la dirección electrónica: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1450\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1450_2011.html).

## **ANEXOS**

## Anexo 1. Ruta Metodológica

TITULO DE LA INVESTIGACIÓN: ANALISIS DE LAS POLITICAS PÚBLICAS ESTABLECIDAS EN LA LUCHA CONTRA LA MINERIA ILEGAL EN LAS ZONAS CARBONÍFERAS DEL MUNICIPIO DEL ZULIA (NORTE DE SANTANDER).

**RESPONSABLES:** Guillermo Elesban Gonzalez R, Braulio Marcel Barrios, Rubén Darío Díaz, Jesús Andrés Gutiérrez, José Teran Galvis.

OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	CATEGORÍA	DIMENSIÓN	FUENTE	TÉCNICA	INSTRUMENTO	ITEMS
ANALIZAR LAS POLITICAS PUBLICAS ESTABLECIDAS EN LA LUCHA CONTRA LA MINERIA ILEGAL EN LAS ZONAS CARBONÍFERAS DEL MUNICIPIO DEL ZULIA (N.D.S)	Identificar el marco jurídico que se ha establecido entorno al control de la minería ilegal en Colombia.	<b>Regulación jurídica de la minería ilegal</b>	Marco legal y Posturas jurídicas	Resoluciones, decretos, leyes y aquella normatividad pertinente y aplicable	Análisis documental	Matriz de análisis documental marco legal	Conocer el marco jurídico normativo y las posturas jurídicas que permite establecer la minería ilegal y su afectación al medio ambiente como delito, así como identificar sus implicaciones penales, responsabilidades, formas de control, y tipologías reconocidas de minería

	Reconocer las políticas públicas nacionales y departamentales desarrolladas para combatir la minería ilegal en Colombia.	<b>Políticas publicas</b>	planes y estrategias de intervención	Plan nacional de desarrollo, ley 1753 de 2015. Política minera nacional 2016. plan de desarrollo departamental	Análisis documental	Matriz de análisis documental planes de desarrollo	Conocer las acciones diseñadas contra la minería ilegal, sus estrategias de intervención, las medidas tendientes a la protección del medio ambiente y los derechos de los trabajadores mineros
	Conocer las medidas de contención diseñadas contra la minería ilegal en el municipio del Zulia (NDS).	<b>Control a la minería ilegal</b>	Acciones y Medidas implementadas	Plan de desarrollo del municipio del Zulia 20162019. Informes de gestión alcaldía del Zulia	Análisis documental	matriz de análisis documental informe de gestión municipal	Conocer las medidas implementadas en la lucha contra la minería ilegal y los resultados obtenidos, para su posterior análisis.



## Anexo 2. Formato de Instrumentos aplicados

DOCUMENTO (Ley, Decreto)	ART	Conceptualización (Texto Vivo)	Unidad de Análisis	Categoría Inductiva	Categoría Axial
Constitución Política de Colombia	332	El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.	DERECHO DE PROPIEDAD	PROPIEDAD DEL SUBSUELO	
Constitucion Politica de Colombia	80	El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.	DERECHO DE PROPIEDAD	ADMINISTRACION DEL RECURSO	AMBIENTAL PENALIZACION
Constitucion Politica de colombia	79	Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.	AMBIENTAL	DERECHOS DE LAS PERSONAS	PARTICIPACION CIUDADANA

<p>Constitucion Politica de colombia</p>	<p>334</p>	<p>La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.</p>	<p>DERECHO DE PROPIEDAD</p>	<p>ADMINISTRACION DEL RECURSO</p>	<p>AMBIENTAL ECONOMIA</p>
<p>Constitucion Politica de colombia</p>	<p>360</p>	<p>La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables.</p>	<p>DERECHO DE PROPIEDAD</p>	<p>ADMINISTRACION DEL RECURSO</p>	<p>REGALIAS</p>

<p>Constitucion Politica de colombia</p>	<p>361</p>	<p>Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía</p>	<p>DERECHO DE PROPIEDAD</p>	<p>ADMINISTRACION DEL RECURSO</p>	<p>REGALIAS FISCALIZACION</p>
		<p>buscando mejorar las condiciones sociales de la población.</p>			

<p>LEY 599 DEL 2000 código penal</p>	<p>338</p>	<p>Explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales. El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente explote, explore o extraiga yacimiento minero, o explote arena, material pétreo o de arrastre de los cauces y orillas de los ríos por medios capaces de causar graves daños a los recursos naturales o al medio ambiente, incurrirá en prisión de dos (2) a ocho (8) años y multa de cien (100) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>	<p>EXPLOTACION ILICITA</p>	<p>PENALIZACION</p>	<p>DAÑO AMBIENTAL</p>
<p>ley 599 código penal art 331</p>	<p>331</p>	<p>Daños en los recursos naturales. Modificado por el art. 33, Ley 1453 de 2011. El que con incumplimiento de la normatividad existente destruya, inutilice, haga desaparecer o de cualquier otro modo dañe los recursos naturales a que se refiere este título, o a los que estén asociados con estos, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento ocho (108) meses y multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a quince mil (15.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes. La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando: – Se afecten ecosistemas naturales, calificados</p>	<p>AMBIENTAL</p>	<p>PENALIZACION</p>	<p>DAÑO AMBIENTAL</p>

		como estratégicos que hagan parte del Sistema Nacional, Regional y Local de las áreas especialmente protegidas. – Cuando el daño sea consecuencia de la acción u omisión de quienes ejercen funciones de control y vigilancia.			
ley 599 código penal art 332	332	Contaminación ambiental. El que, con incumplimiento de la normatividad existente, contamine el aire, la atmósfera o demás componentes del espacio aéreo, el suelo, el subsuelo, las aguas o demás recursos naturales en tal forma que ponga en peligro la salud humana o los recursos fáunicos, forestales, florísticos o hidrobiológicos, incurrirá, sin perjuicio de las sanciones administrativas a que hubiere lugar, en prisión de tres (3) a seis (6) años y multa de cien (100) a veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta se realice con fines terroristas, sin que la multa supere el equivalente a cincuenta mil salarios mínimos legales mensuales vigentes.	AMBIENTAL	PENALIZACION	DAÑO AMBIENTAL

<p>ley 599 código penal art 333</p>	<p>333</p>	<p>Contaminación ambiental culposa por explotación de yacimiento minero o hidrocarburo. Modificado por el art. 36, Ley 1453 de 2011. .”El que provoque, contamine o realice directa o indirectamente en los recursos de agua, suelo, subsuelo o atmósfera, con ocasión a la extracción o excavación, exploración, construcción y montaje, explotación, beneficio, transformación, transporte de la actividad minera o de hidrocarburos, incurrirá en prisión de cinco (5) a diez (10) años, y multa de treinta mil (30.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.”</p>	<p>AMBIENTAL</p>	<p>PENALIZACION</p>	<p>DAÑO AMBIENTAL</p>
<p>ley 1450 del 2011 PND 2010-2014</p>	<p>106</p>	<p>se prohíbe en todo el territorio nacional, la utilización de dragas, minidragas, retroexcavadoras y demás equipos mecánicos en las actividades mineras sin título minero inscrito en el Registro Minero Nacional. El incumplimiento de esta prohibición, además de la acción penal correspondiente y sin perjuicio de otras medidas sancionatorias, dará lugar al decomiso de dichos bienes y a la imposición de una multa hasta de mil salarios mínimos legales mensuales vigentes</p>	<p>EXPLOTACION ILICITA</p>	<p>PENALIZACION</p>	<p>MAQUINARIA Y EQUIPOS</p>

Decreto 2235 del 2012.		"Por el cual se reglamentan el artículo 60 de la Decisión No. 774 del 30 de julio de 2012 de la Comunidad Andina de Naciones y el artículo 106 de la Ley 1450 de 2011 en relación con el uso de maquinaria pesada y sus partes en actividades mineras sin las autorizaciones y exigencias previstas en la ley"	EXPLOTACION ILICITA	CONTROL	MAQUINARIA Y EQUIPOS
Decreto 2653 de 2003		Por el cual se reglamenta el artículo 63 de la Ley 685 de 2001. Asignación de Peritos para determinar interferencia entre titular minero y Legalización partir de 2001.	LEGALIZACION	PROCEDIMIENTOS	PERITOS
Decreto 1970 de 2012		sobre Legalización de Minería Tradicional. Que teniendo en cuenta lo dispuesto en el Decreto 0019 de 2012 se hace necesario simplificar y racionalizar los trámites y requisitos que se adelantan ante la Administración Pública, en este caso para la legalización minera.	LEGALIZACION	PROCEDIMIENTOS	

<p>ley 1753 de 2015 PND 2014-2018</p>	<p>19,20,21, 22</p>	<p><b>Art 19</b> Mecanismos para el trabajo bajo el amparo de un título en la pequeña minería 1. Subcontrato de formalización minera. Autorizado el subcontrato de formalización minera, el subcontratista tendrá bajo su responsabilidad la totalidad de las obligaciones inherentes a la explotación de minerales dentro del área del subcontrato 2. Devolución de áreas para la formalización minera. <b>Art 20.</b> Áreas de reserva para el desarrollo minero. <b>Art 21.</b> Clasificación de la Minería. Para efectos de implementar una política pública diferenciada, las actividades mineras estarán clasificadas en minería de subsistencia, pequeña, mediana y grande. <b>Art 22.</b> Capacidad económica y gestión social. La Autoridad Minera Nacional para el otorgamiento de títulos mineros y cesiones de derechos y de áreas requerirá a los interesados acreditar la capacidad económica para la exploración, explotación, desarrollo y ejecución del</p>	<p>LEGALIZACION</p>	<p>SUBCONTRACION</p>	<p>FORMALIZACION AREAS DE RESERVA CLASIFICACION DE LA MINERIA CAPACIDAD ECONOMICA</p>
---	-------------------------	--	---------------------	----------------------	---

		proyecto minero.				
--	--	------------------	--	--	--	--

<p>ley 685 de 2001 codigo de minas</p>	<p>5,6,7</p>	<p><b>art 5°. Propiedad de los Recursos Mineros.</b> Los minerales de cualquier clase y ubicación, yacentes en el suelo o el subsuelo, en cualquier estado físico natural, son de la exclusiva propiedad del Estado, sin consideración a que la propiedad, posesión o tenencia de los correspondientes terrenos, sean de otras entidades públicas, de particulares o de comunidades o grupos. Quedan a salvo las situaciones jurídicas individuales, subjetivas y concretas provenientes de títulos de propiedad privada de minas perfeccionadas con arreglo a las leyes preexistentes.<b>art 6°. Inalienabilidad e imprescriptibilidad.</b> La propiedad estatal de los recursos naturales no renovables es inalienable e imprescriptible. El derecho a explorarlos y explotarlos sólo se adquiere mediante el otorgamiento de los títulos enumerados en el artículo 14 de este Código. Ninguna actividad de prospección, exploración o explotación o de posesión material de dichos recursos, sea cual fuere su antigüedad, duración o características, conferirá derecho o prelación alguna para adquirir el título minero o para oponerse a propuestas de terceros. <b>art 7°.</b>  <b>Presunción de Propiedad Estatal.</b> La propiedad del Estado sobre los recursos minerales yacentes en el suelo o el subsuelo de los terrenos públicos o privados, se presume legalmente.</p>	<p>DERECHO DE PROPIEDAD</p>	<p>PROPIEDAD DEL SUBSUELO</p>	<p>INEALIENABILIDAD E IMPRESCRIPTIBILIDAD</p>
--	--------------	---	-----------------------------	-------------------------------	---

ley 685 de 2001 codigo de minas	30	<p><b>Artículo 30.</b> Procedencia lícita. “Toda persona que a cualquier título suministre minerales explotados en el país para ser utilizados en obras, industrias y servicios, deberá acreditar la procedencia lícita de dichos minerales con la identificación de la mina de donde provengan, mediante certificación de origen expedida por el beneficiario del título minero o constancia expedida por la respectiva Alcaldía para las labores de barequeo de que trata el artículo 155 del presente Código. Este requisito deberá señalarse expresamente en el contrato u orden de trabajo o de suministro que se expida al proveedor.</p>	EXPLOTACION ILICITA	COMERCIALIZACION	PROCEDENCIA ILICITA
---------------------------------	----	---	---------------------	------------------	---------------------

<p>ley 685 de 2001 codigo de minas</p>	<p>34</p>	<p>Art. 34 Zonas excluibles de la minería. No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y que, de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia, expresamente excluyan dichos trabajos y obras. Las zonas de exclusión mencionadas serán las que se constituyan conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestales. Estas zonas para producir estos efectos, deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales con la colaboración de la autoridad minera, en aquellas áreas de interés minero. Para que puedan excluirse o restringirse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en las zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente, el acto que las declare deberá estar expresamente motivado en estudios que determinen la incompatibilidad o restricción en relación con las actividades mineras. No obstante, la autoridad minera previo acto administrativo fundamentado de la autoridad ambiental que decrete la sustracción del área requerida, podrá autorizar que en las zonas mencionadas en el presente artículo, con</p>	<p>AMBIENTAL</p>	<p>ZONAS RESTRINGIDA S</p>	<p>SUBSTRACCION DE AREAS</p>
--	-----------	--	------------------	------------------------------------	----------------------------------

	excepción de los parques, puedan adelantarse				
--	--	--	--	--	--

		<p>actividades mineras en forma restringida o sólo por determinados métodos y sistemas de extracción que no afecten los objetivos de la zona de exclusión. Para tal efecto, el interesado en el Contrato de Concesión deberá presentar los estudios que demuestren la compatibilidad de las actividades mineras con tales objetivos.” Así mismo, la Ley 1753 de 2015 PND 2014-2016 estableció en sus artículos 172 y 173 como áreas excluidas de la minería a los Humedales Convención Ramsar. y los ecosistemas de páramos, respectivamente.</p>			
--	--	---	--	--	--

ley 685 de 2001 codigo de minas	161	<b>Artículo 161</b> . Decomiso. “Los alcaldes efectuarán el decomiso provisional de los minerales que se transporten o comercien y que no se hallen amparados por factura o constancia de las minas de donde provengan. Si se comprobare la procedencia ilícita de los minerales se pondrán además a disposición de la	EXPLOTACION ILICITA	COMERCIALIZACION	PROCEDENCIA ILICITA
		autoridad penal que conozca de los hechos. Lo dispuesto en este artículo no se aplicará a la minería de barequeo.			
ley 685 de 2001 codigo de minas		Artículo 306. Minería sin título. “Los alcaldes procederán a suspender, en cualquier tiempo, de oficio o por aviso o queja de cualquier persona, la explotación de minerales sin título inscrito en el Registro Minero Nacional. Esta suspensión será indefinida y no se revocará sino cuando los explotadores presenten dicho título. La omisión por el alcalde de esta medida, después de recibido el aviso o queja, lo hará acreedor a sanción disciplinaria por falta grave”.	EXPLOTACION ILICITA	PROCEDIMIENTOS	GESTION MUNICIPAL

Decreto 0276 del 2015.		Decreto 0276 del 2015. Por el cual se adecua la implementación del Registro Único de Comercializadores de Minerales-RUCOM, se dictan otras disposiciones y se adoptan medidas relacionadas con el Registro Único de comercializadores - RUCOM. Este Decreto se encuentra incluido en el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015. <b>RUCOM.</b> Es el Registro Único de Comercializadores de Minerales, en el cual deberán inscribirse los Comercializadores de Minerales como requisito para tener acceso a la compra y/o venta de minerales, así como publicarse los titulares de derechos mineros que se encuentren en etapa de	COMERCIALIZACION	CONTROL	PROCEDENCIA LICITA
		explotación y que cuenten con las autorizaciones o licencias ambientales respectivas.			

Decreto 0276 del 2015.	1	<p>Definiciones (RUCOM). <b>Titular Minero en Etapa de Explotación.</b> Persona natural o jurídica beneficiaria de un título minero debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional, conforme a la Ley 685 de 2001 o demás normas que la modifiquen o sustituyan; así como los beneficiarios de los demás títulos mineros vigentes al entrar a regir el Código de Minas, que se encuentren en etapa de explotación y cuenten con PTO/PTI aprobado y con las autorizaciones o licencias ambientales respectivas.</p> <p><b>Explotador Minero Autorizado.</b> Se entiende por Explotador Minero Autorizado las siguientes personas: (i) Titular Minero en Etapa de Explotación, (ii) Solicitante de programas de legalización o de formalización minera, mientras se resuelvan dichas solicitudes (iii) Beneficiarios de áreas de reserva especial, mientras se resuelvan dichas solicitudes, (iv) Subcontratista de</p>	COMERCIALIZACION	CONTROL	PROCEDENCIA LICITA
------------------------	---	---	------------------	---------	--------------------

		<p>formalización minera, (v) Barequeros inscritos ante la alcaldía respectiva, y (vi) Chatarreros.</p> <p><b>Certificado de Origen.</b> 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.</p>			
Decreto 0276 del 2015.		Artículo 2.2.5.6.1. 1.4 Expedición del Certificado de Origen	COMERCIALIZACION	CONTROL	
Decreto 0276 del 2015.	11	<p>Requisitos para el transporte de minerales</p> <p>Quienes transporten minerales dentro del territorio nacional, deberán portar (i) copia de la certificación de inscripción en el RUCOM del Comercializador de Minerales Autorizado a quien pertenecen los minerales transportados, y (ii) copia del Certificado de Origen del mineral transportado.</p> <p>En el evento que el mineral transportado</p>	COMERCIALIZACION	CONTROL	PROCEDENCIA LICITA

		<p>pertenezca a un Explotador de Minerales Autorizado sólo se requerirá al transportador el correspondiente Certificado de Origen.</p>			
Decreto 0276 del 2015.	13	<p>Decomiso y Multa Una vez la Policía Nacional incaute con fines decomiso el mineral, cuya procedencia lícita no haya sido certificada, procederá a dejarlo a disposición alcalde donde se dicha incautación, para los fines pertinentes, sin perjuicio de la información que deba suministrarse a la fiscalía general de la Nación.</p>	PROCEDIMIENTOS	CONTROL	PROCEDENCIA ILICITA

<p>Ley 1801 de 2016, Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia, en donde se establece en su título X denominado Minería, las medidas para el control a la actividades que se desarrollen por fuera del marco normativo minero y se amplían las competencias en esta materia:</p>		<p>“ARTÍCULO 104. INGRESO DE MAQUINARIA PESADA. Las autoridades aduaneras exigirán la instalación de dispositivos tecnológicos para la identificación y localización de la maquinaria pesada que ingrese o se importe al territorio colombiano. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Transporte o de quien haga sus veces establecerá una central de monitoreo para estos efectos. En caso de que la maquinaria no cuente con el dispositivo o este no funcione, será inmovilizada hasta que su propietario o tenedor demuestre el efectivo funcionamiento del dispositivo electrónico. En todo caso será objeto de multa equivalente al 10% del valor comercial de la maquinaria. En caso de</p>	<p>PROCEDIMIENTOS</p>	<p>CONTROL</p>	<p>MAQUINARIA Y EQUIPOS</p>
		<p>reiteración la maquinaria será decomisada”</p>			

Ley 1801 de 2016	105	ARTÍCULO 105. ACTIVIDADES QUE SON OBJETO DE CONTROL EN EL DESARROLLO DE LA MINERÍA. Las siguientes actividades son contrarias a la minería y por lo tanto no deben efectuarse. Su realización dará lugar a medidas correctivas o a la imposición de medidas preventivas de que trata la Ley 1333 de 2009, según sea el caso y sin perjuicio de las de carácter penal o civil que de ellas se deriven:	PROCEDIMIENTOS	CONTROL	
Ley 1801 de 2016	105	1. Desarrollar actividades mineras de exploración, explotación, o minería de subsistencia o barequeo en bocatomas y áreas declaradas y delimitadas como excluibles de la minería tales como parques nacionales naturales, parques naturales regionales, zonas de reserva forestal protectora, páramos y humedales Ramsar.	EXPLOTACION ILICITA	CONTROL	PONAL
Ley 1801 de 2016		2. Realizar exploraciones y explotaciones mineras sin el amparo de un título minero debidamente inscrito en el registro minero nacional, autorizaciones temporales, solicitudes de legalización, declaratoria de área de reserva especial, subcontratos de formalización o contrato de operación minera y	EXPLOTACION ILICITA	CONTROL	PONAL

Ley 1801 de 2016		4. No acreditar el título minero, autorización temporal, solicitud de legalización, declaratoria de área de reserva especial, subcontrato de formalización o contrato de operación minera, cuando sean requeridos por las autoridades.	EXPLOTACION ILICITA	CONTROL	PONAL
Ley 1801 de 2016		8. Producir, almacenar, transportar, trasladar, comercializar o procesar insumos químicos utilizados en la explotación ilícita de minerales.	EXPLOTACION ILICITA	CONTROL	INSUMOS
Ley 1801 de 2016		9. Comercializar minerales sin el cumplimiento de los requisitos y permisos establecidos en la normatividad minera vigente.	COMERCIALIZACION	CONTROL	PROCEDENCIA ILICITA
Ley 1801 de 2016		10. Fundir, portar, almacenar, transportar o tener minerales sin contar con el certificado de origen que demuestre la procedencia lícita de estos.	COMERCIALIZACION	CONTROL	PROCEDENCIA ILICITA
Ley 1801 de 2016		11. Beneficiar minerales sin el certificado de inscripción en el Registro Único de Comercializadores (RUCOM), o sin estar en el listado de este registro cuando la planta se encuentra dentro de un título minero.	COMERCIALIZACION	CONTROL	PROCEDENCIA ILICITA
Ley 1801 de 2016		13. Utilizar medios mecanizados en actividades de explotación que no cuenten con el amparo de un título minero inscrito en el registro minero nacional, licencia	EXPLOTACION ILICITA	CONTROL	MAQUINARIA Y EQUIPOS
		ambiental o su equivalente según la normatividad vigente.			

Ley 1801 de 2016		<p>MEDIDAS CORRECTIVAS A APLICAR:  Restitución y protección de bienes inmuebles; Inutilización de bienes; Destrucción de bien; Suspensión temporal de la actividad. Decomiso. Multa General Tipo 4</p> <p>PARÁGRAFO 2o. Cuando se aplique cualquiera de las medidas enunciadas en el presente artículo, la autoridad de Policía deberá informar dentro de los tres (3) días siguientes a las autoridades competentes.</p> <p>PARÁGRAFO 3o. Sin perjuicio de las medidas correctivas establecidas en el párrafo primero del presente artículo, en caso que algunas de las actividades descritas se realicen directa o indirectamente por organizaciones criminales o grupos al margen de la ley o en beneficio de los mismos, procederá la inutilización o destrucción del bien.</p>	PROCEDIMIENTOS	CONTROL	
Ley 685 de 2001 código de minas	38	<p>Incluir en los POT o similares el componente minero“Artículo 38: En la elaboración, modificación y ejecución de los planes de ordenamiento territorial, la autoridad competente se sujetará a la información geológico-minera disponible sobre las zonas respectivas, así como lo dispuesto en la Ley 685 de 2001 sobre zonas de reservas especiales y zonas excluidas de la minería.”</p>	ALCALDIAS	CONTROL	GESTION MUNICIPAL

ley 685 de 2001 codigo de minas	48	Conocer de las labores de prospección que se adelantan en su municipio “Artículo 48: La prospección de minas es libre, excepto en los territorios definidos como zonas mineras para minorías étnicas. Cuando haya de efectuarse en terrenos de propiedad particular, se requerirá dar aviso previo al dueño, poseedor, tenedor o administrador, directamente o a través del alcalde.”	ALCALDIAS	CONTROL	GESTION MUNICIPAL
ley 685 de 2001 codigo de minas	41	Fijar caución cuando se haga prospección de minerales en su municipio “Artículo 41: El titular minero y los propietarios, poseedores o tenedores de los predios donde se realicen labores de prospección, podrán pedir por medio del alcalde que quien lleve a cabo las aludidas tareas de prospección constituya caución para asegurar los daños y perjuicios que les pueda ocasionar. Esta caución será fijada con base en las reglas y criterios del Capítulo XVIII de este Código y teniendo en cuenta la temporalidad e índole de los trabajos correspondientes.”	ALCALDIAS	CONTROL	GESTION MUNICIPAL
ley 685 de 2001 codigo de minas	161	Realizar el decomiso de minerales “Artículo 161: Los alcaldes efectuarán el decomiso provisional de los minerales que se transporten o comercien y que no se hallen amparados por factura o constancia de las minas de donde provengan. Si se comprobare la procedencia ilícita de los minerales se pondrán además a disposición de la autoridad penal que conozca de los hechos. Lo dispuesto en este artículo no se aplicará a la minería de	ALCALDIAS	CONTROL	PROCEDENCIA ILICITA

		barequeo.”			
--	--	------------	--	--	--

ley 685 de 2001 codigo de minas	164	Recibir el aviso por explotaciones o aprovechamiento ilícito en su territorio “Artículo 164: Quien tenga conocimiento del aprovechamiento, exploración o explotación ilícita de minerales dará aviso al alcalde del lugar y éste, previa comprobación de la situación denunciada, procederá al decomiso de los minerales extraídos y a poner los hechos en conocimiento de la autoridad minera, sin perjuicio de las acciones penales correspondientes”	EXPLOTACION ILICITA	DENUNCIAS	GESTION MUNICIPAL
---------------------------------	-----	--	---------------------	-----------	-------------------

<p>ley 685 de 2001 codigo de minas</p>	<p>307</p>	<p>Realizar labores de amparo administrativo  “Artículo 307: El beneficiario de un título minero podrá solicitar ante el alcalde, amparo provisional para que se suspendan inmediatamente la ocupación, perturbación o despojo de terceros que la realice en el área objeto de su título. Esta querrella se tramitará mediante el procedimiento breve, sumario y preferente que se consagra en los artículos siguientes. A opción del interesado dicha querrella podrá presentarse y tramitarse también ante la autoridad minera nacional.”</p>	<p>EXPLOTACION ILICITA</p>	<p>DENUNCIAS</p>	<p>GESTION MUNICIPAL</p>
--	------------	---	----------------------------	------------------	--------------------------

ley 685 de 2001 codigo de minas	309	<p>Realizar el desalojo de personas cuando perturban a un titular minero “Artículo 309: Reconocimiento del área y desalojo. Recibida la solicitud, el alcalde fijará fecha y hora para verificar sobre el terreno los hechos y si han tenido ocurrencia dentro de los linderos del título del beneficiario. La fijación de dicha fecha se notificará personal y previamente al autor de los hechos si este fuere conocido. En la diligencia sólo será admisible su defensa si presenta un título minero vigente e inscrito. La fijación del día y hora para la diligencia se hará dentro de las cuarenta y ocho horas (48) siguientes al recibo de la querrela y se practicará dentro de los veinte (20) días siguientes. En la misma diligencia y previo dictamen de un perito designado por el alcalde, que conceptúe sobre si la explotación del tercero se hace dentro de los linderos del título del querellante, se ordenará el desalojo del perturbador, la inmediata suspensión de los trabajos y obras mineras de este, el decomiso de todos los elementos instalados para la explotación y la entrega a dicho querellante de los minerales extraídos. Además de las medidas señaladas, el alcalde pondrá en conocimiento de la explotación ilícita del perturbador a la competente autoridad penal.”</p>	EXPLOTACION ILICITA	DESALOJOS	PERITOS
---------------------------------	-----	--	---------------------	-----------	---------

ley 685 de 2001 codigo de minas	306	Suspenden en todo tiempo las actividades mineras sin título. “Artículo 306: Minería sin título. Los alcaldes procederán a suspender, en cualquier tiempo, de oficio o por aviso o queja de cualquier persona, la explotación de minerales sin título inscrito en el Registro Minero Nacional. Esta suspensión será indefinida y no se revocará sino cuando los explotadores presenten dicho título. La omisión por el alcalde de esta medida, después de recibido el aviso o queja, lo hará acreedor a sanción disciplinaria por falta grave.”	EXPLOTACION ILICITA	SUSPENSIÓN	GESTION MUNICIPAL
ley 685 de 2001 codigo de minas		Asumir y conocer de los recursos de vía gubernativa que se interpongan contra sus decisiones. “Artículo 313 Recurso: La orden de desalojo y de suspensión de las labores mineras del perturbador que decrete el alcalde, será apelable ante el gobernador en el efecto devolutivo. Este funcionario resolverá el recurso en el término de veinte (20) días.	ALCALDIAS	CONTROL	GESTION MUNICIPAL

<p>ley 685 de 2001 codigo de minas</p>		<p>Artículo 314 Plazos perentorios: Los plazos señalados para que el alcalde señale día y hora para la diligencia de reconocimiento y para la práctica de la misma y del gobernador para resolver el recurso de apelación, son perentorios e improrrogables. Su incumplimiento será sancionado disciplinariamente como falta grave. La delegación que haga el alcalde o el gobernador para el trámite y resolución de la querrela y para resolver la apelación no los exonera de responsabilidad”.</p>	<p>ALCALDIAS</p>	<p>CONTROL</p>	<p>GESTION MUNICIPAL</p>
--	--	--	------------------	----------------	--------------------------

### Anexo 3. Formato de Instrumentos aplicados

IDEA DE INVESTIGACIÓN	ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ESTABLECIDAS EN LA LUCHA CONTRA LA MINERÍA ILEGAL EN LAS ZONAS CARBONÍFERAS DEL MUNICIPIO DEL ZULIA (NORTE DE SANTANDER).	LINEA DE INVESTIGACIÓN:
INVESTIGADORES	Guillermo Elesban Gonzalez R, Braulio Marcel Barrios, Rubén Darío Díaz, Jesús Andrés Gutiérrez, José Teran Galvis.	
GRUPO	10 N	

N°	DATOS DE REFERENCIA	SÍNTESIS DEL DOCUMENTO	CUAL FUE EL FIN DE LA INVESTIGACIÓN (OBJETIVOS)	DETALLES DEL DOCUMENTO (Quienes lo realizaron, donde, cuando)
----	---------------------	------------------------	---	---

1	<p><b>Ley 1753 de 2015</b>  <b>Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018</b>  “Todos por un nuevo país”.</p>	<p>El Plan Nacional de Desarrollo es la base de las políticas gubernamentales de los presidentes de Colombia. El propósito del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país es construir una Colombia en paz, equitativa y educada. En ella se encuentran los planes y políticas que el gobierno nacional se plantea como objetivo dentro de su cuatrenio, desarrollando las acciones que se esperan realizar para potenciar actividades como la minería y su importancia como agente de recaudo presupuestal, enmarcadas en el respeto por el medio ambiente. De acuerdo con el Plan de Desarrollo 2014-2018 (PND), “el sector minero energético jugará un papel clave en garantizar el desarrollo económico sostenido e inclusivo”. Ello porque el PND busca que</p>	<p>El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, que se expide por medio de la ley 1753 de 2015, tiene como objetivo construir una Colombia en paz, equitativa y educada, en armonía con los propósitos del Gobierno nacional, con las mejores prácticas y estándares internacionales, y con la visión de planificación, de largo plazo prevista por los objetivos de desarrollo sostenible.</p>	<p>elaborado por el Gobierno nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo por el congreso de la república, publicado por el DIARIO OFICIAL con radicado 49538 en la ciudad de Bogotá, el día martes 9 de junio de 2015</p>
		<p>el mencionado sector consolide su papel en la economía, para lo cual prevé que se deben brindar las condiciones para promover el máximo aprovechamiento de los recursos naturales, tanto renovables como no renovables, bajo los más altos estándares ambientales y sociales, en articulación con las demás políticas sectoriales, las autoridades territoriales y la sociedad civil</p>		

2	<p>Ministerio de Minas y Energía (MME) (2014). Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia. Bogotá, D. C.: MME.</p>	<p>El Gobierno Nacional asumió el desafío de reinventar la Institucionalidad Minera, lo cual trajo como consecuencia una reestructuración del sector; el Ministerio de Minas y Energía crea el Viceministerio de Minas a partir del cual se conforman dos direcciones: Minería Empresarial y Formalización Minera, la que a su vez se estructurará en dos grupos: Grupo de Política de Formalización Minera y Grupo de Gestión de Formalización Minera, cuyos objetivos obedecen principalmente, a la elaboración de lineamientos de política, planes y programas y realizar acciones para la Formalización de la Minería en Colombia.</p>	<p>Este documento presenta la propuesta de la Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia. Lograr a través del desarrollo de la actividad minera generar desarrollo y bienestar a las comunidades mineras.</p>	<p>Diferentes Actores de la Institucionalidad Minera en Colombia , Grupo de Política Dirección de Formalización Minera, año 2014</p>
3	<p>Ministerio de Minas y Energía (MME) (2016). Política Minera de Colombia Bases para la minería del futuro Bogotá, D. C.: MME. Resolución 40391 del 20 de abril del 2016</p>	<p>En este documento se adopta recoge y compila las diferentes políticas y lineamientos de política existentes en el país y se convierte en la política minera única integral de Colombia</p>	<p>Este documento pretende establecer y unificar la política minera nacional, con el fin de implementar estrategias orientadas a hacer más competitiva y productiva la industria minera</p>	<p>Ministerio de Minas y Energía Abril de 2016</p>

4	<p>Plan de Desarrollo para Norte de Santander 2016-2019 "Un Norte Productivo Para Todos"</p>	<p>En este documento se adopta recoge y compila las diferentes políticas, pilares y lineamientos para el plan de desarrollo departamental, donde se establecen ejes estratégicos para potenciar el desarrollo del Departamento y generar mayor productividad y más inclusión social y promover la paz y la reconciliación.:  <b>INFRAESTRUCTURA:</b> Entendida como aquella requerida para promover condiciones necesarias para que los sectores económicos y sociales puedan potenciar las capacidades y los recursos existentes y posibiliten incrementar la productividad de los sectores económicos y el acceso a los servicios públicos básicos, generar mayores puestos de trabajo y mejorar las condiciones de vida de la población.  <b>EDUCACIÓN: SERVICIOS SOCIALES: PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD y CONVIVENCIA Y RECONCILIACIÓN:</b></p>	<p>identificar las políticas que plantea la gobernación como implementación contra la minería ilegal</p>	<p>gubernación de departamento de norte de Santander</p>
---	--	---	--	--



	COMO SE REALIZO LA INVESTIGACIÓN (METODO E INSTRUMENTOS)	CONCLUSIONES	LINK
1	<p>El DNP debe desarrollar las orientaciones de planeación impartidas por el Presidente de la República y coordinar el trabajo de formulación del Plan Nacional de Desarrollo con los ministerios, departamentos administrativos y entidades territoriales.</p> <p>Para tal efecto, el DNP, debe aprobar las metodologías para el diseño, el seguimiento y la evaluación de las políticas, los programas y los proyectos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y las metodologías para la identificación, formulación y evaluación de los proyectos financiados con recursos nacionales.</p>	<p>Uno de los elementos expuestos en las Bases del PND está en el reconocimiento de la necesidad de una política pública minera diferenciada de acuerdo con el tamaño de las unidades de producción minera y el tipo de mineral producido. Esta diferenciación debe ser tenida en cuenta por los organismos encargados de la fiscalización y del control fiscal a efectos de desarrollar sus estrategias para cumplir con su misión constitucional, para determinar la forma como se liquidan las regalías, aspecto sobre el cual existen serias dudas en sectores como el carbón. Adicionalmente, el PND reconoce la necesidad que existe de “organizar y ajustar” la actual normatividad minera, así como reglamentar aspectos tales como “el cierre de minas y la adopción de mecanismos de aseguramiento para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales de los titulares mineros. otros aspectos relevantes son : desarrollar una estrategia de crecimiento verde, implantar un licenciamiento ambiental oportuno, con rigor y celeridad, definir, por parte del Ministerio de Minas y Energía, “un listado de prioridades en términos de guías de buenas prácticas mineras, terminar de “implementar el Catastro y el Registro Minero, hacer la actualización del Censo Minero, y trabajar en la erradicación de la explotación ilícita de minerales con expedición de “la reglamentación necesaria para establecer sanciones administrativas y económicas de estas conductas, la judicialización de los responsables, y la disposición de los bienes utilizados y productos de esta actividad.</p>	<p><a href="https://www.dnp.gov.co/PlanNacional-de-Desarrollo">https://www.dnp.gov.co/PlanNacional-de-Desarrollo</a></p>

2	documento base para la elaboración de políticas de formalización	<p>En este documento se formulan los proyectos, programas y actividades necesarias para la ejecución y puesta en marcha de la política de formalización de las unidades de producción minera; de igual forma, se definen los recursos y entidades responsables de la ejecución de los proyectos, programas y actividades de la política. Finalmente, en el Plan de acción y seguimiento se definen los indicadores con los cuales se evaluará su implementación, avance y cumplimiento.</p>	<p><a href="https://www.minminas.gov.co/documents/10180/581708/DocumentoPoliticaVersionFinal.pdf/9fd087db-7849-4728-92ff6e426acccf9c">https://www.minminas.gov.co/documents/10180/581708/DocumentoPoliticaVersionFinal.pdf/9fd087db-7849-4728-92ff6e426acccf9c</a></p>
3	documento base para la elaboración de la política minera nacional	<p>El documento inicia afirmando que Colombia es un país con tradición minera, actividad que ha desempeñado un papel importante en el entorno económico y social del país. Sin embargo, las nuevas necesidades de un sector minero cambiante han llevado al Estado a definir una serie de estrategias orientadas a hacer más competitiva y productiva esta industria. Esta nueva política minera se apoyará en seis pilares fundamentales: seguridad jurídica, condiciones competitivas, confianza legítima, infraestructura, información y autoridad minera fortalecida y eficiente. De igual forma, el documento identifica una serie de retos que dificultan el desarrollo eficaz de la actividad minera en Colombia. Entre dichos retos se encuentran: Altos niveles de ilegalidad y/o informalidad en la actividad minera; inseguridad jurídica; falta de coordinación institucional; ordenamiento territorial limitado con respecto al uso del suelo y los determinantes ambientales, así como falta de coordinación sobre ello; trámites mineros y ambientales atrasados; deficiencia en los sistemas de información mineros; infraestructura deficiente; carencia de encadenamientos productivos; conflictividad social; proliferación de los nombres que se le dan a</p>	<p><a href="https://www.minminas.gov.co/documents/10180/698204/Pol%C3%ADtica+Minera+de+Colombia+final.pdf/c7b3fcad-76da-41ca-8b11-2b82c0671320">https://www.minminas.gov.co/documents/10180/698204/Pol%C3%ADtica+Minera+de+Colombia+final.pdf/c7b3fcad-76da-41ca-8b11-2b82c0671320</a></p>

		las actividades mineras; caída internacional de	
--	--	---	--

		precios; baja inversión extranjera; y poca competitividad.	
--	--	--	--

4	<p>documento base para la elaboración de la política de desarrollo departamental</p>	<p>el enfoque principal es la lucha contra la minería ilegal, sin mayor claridad sobre programas e inversiones para los legales. se han identificado cuatro apuestas productivas como estrategias para promover el desarrollo del Departamento.</p> <p><b>MINERO ENERGÉTICO:</b> En los subsectores de carbón, hidrocarburífero y arcilla.</p> <p><b>AGROINDUSTRIA:</b> En los subsectores de palma, cacao, café, arroz, hortofrutícola y ganadería.</p> <p><b>MANUFACTURAS:</b> En los subsectores de calzado, confecciones y artesanías.</p> <p><b>BIENES Y SERVICIOS:</b> en los subsectores de turismo, salud, industria TIC. donde se generan programas de política en los ejes transversales de innovación, emprendimiento, investigación y desarrollo, aplicación en las TIC y fortalecimiento del talento humano, acciones concretas de promoción: ferias y exposiciones, formación y capacitación, microcréditos, acceso a servicios públicos baratos.</p>	<p><a href="http://www.sednortedesantander.gov.co/sitio/images/documentos/informesdelsector/PDD%20NDS%202016-2019.pdf">http://www.sednortedesantander.gov.co/sitio/images/documentos/informesdelsector/PDD%20NDS%202016-2019.pdf</a></p>
---	--	---	--

## Anexo 4. Acta de Validación

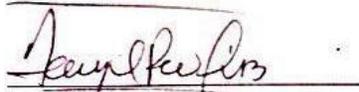
### ACTA DE VALIDACION DE INSTRUMENTOS

La suscrita abogada, **Dra. Angélica Roció Pérez González**, en su calidad de experto disciplinar, se permite dejar constancia que una vez Evaluados los instrumentos, de la investigación que lleva por título: **ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ESTABLECIDAS EN LA LUCHA CONTRA LA MINERÍA ILEGAL EN LAS ZONAS CARBONÍFERAS DEL MUNICIPIO DEL ZULIA (NORTE DE SANTANDER)**, de los estudiantes: **Guillermo Elesban González Rodríguez, Braulio Marcel Barrios, Rubén Darío Díaz, Jesús Andrés Gutiérrez, José Terán Galvis**; del 10 Nocturno semestre de la Universidad Simón Bolívar, del Programa de Derecho, éstos son pertinentes, válidos y suficientes para recolectar la información requerida en el desarrollo de los objetivos investigativos.

Se validan como instrumentos de este proyecto:

#### 1. Matrices de análisis documental

En constancia se firma a los **08** días del mes de **septiembre** del **2018**.



**Dra. Angélica Roció Pérez Gonzalez**  
**TP. No. 225416**  
**Experto Disciplinar**

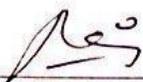
## ACTA DE VALIDACION DE INSTRUMENTOS

El suscrito abogado, **Dr. Wilmer Alexis Barrios Hernandez**, en su calidad de experto disciplinar, se permiten dejar constancia que una vez Evaluados los instrumentos, de la investigación que lleva por título: **ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ESTABLECIDAS EN LA LUCHA CONTRA LA MINERIA ILEGAL EN LAS ZONAS CARBONÍFERAS DEL MUNICIPIO DEL ZULIA (NORTE DE SANTANDER)**, de los estudiantes: **Guillermo Elesban González Rodríguez, Braulio Marcel Barrios, Rubén Darío Díaz, Jesús Andrés Gutiérrez, José Terán Galvis**; del 10 Nocturno semestre de la Universidad Simón Bolívar, del Programa de Derecho, éstos son pertinentes, válidos y suficientes para recolectar la información requerida en el desarrollo de los objetivos investigativos.

Se validan como instrumentos de este proyecto:

### 1. Matrices de análisis documental

En constancia se firma a los **08** días del mes de **septiembre** del **2018**.



\_\_\_\_\_  
**Dr. Wilmer Alexis Barrios Hernandez**  
**TP. No. 250209**  
**Experto Disciplinar**