

INSUMOS PARA RE-PENSAR EL SECTOR MINERO EN COLOMBIA



**DOCUMENTO
DE TRABAJO**

Netherlands Institute for
Multiparty Democracy



INSUMOS PARA RE-PENSAR EL SECTOR MINERO EN COLOMBIA



**DOCUMENTO
DE TRABAJO**

Con el apoyo financiero de

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Global Environment Facility (GEF)

Natural Resource Governance Institute (NRGI)

Entidades que elaboran el documento**Foro Nacional por Colombia**

Carrera 4ª N 27

Bogotá-Colombia

Teléfonos (57 1) 2822550

www.foronacional.org

Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD)

Calle 61 n° 5-44, oficina 201

Bogotá-Colombia

Teléfonos (57 1) 520 03 64

<http://colombia.nimd.org/>

WWF

Calle 70 A No. 11 – 30

Bogotá-Colombia

Teléfonos (57 1) 2178093 ext. 417

www.wwf.org.co

Comité coordinador

Foro Nacional por Colombia: Juliana Peña Niño, Ana María Cárdenas, Julián Arévalo Pedraza

NIMD: Andrés Navas Quintero y Manuela Beltrán Castañeda

WWF: Mauricio Cabrera Leal

Sistematización de publicaciones académicas

Fundepúblico

Bogotá, mayo de 2017**Diseño e impresión**

John Edison Montañez

www.otroconcepto.co

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las posiciones institucionales de las organizaciones.

Contenido

I. Contexto.....	8
II. Objetivo y metodología	8
III. Sistematización de recomendaciones en categorías y subcategorías	11
A. Enfoque conceptual.....	11
a. El modelo de desarrollo	11
b. Principios de la política minera	11
c. Elementos de la política minera	12
B. Categorías y subcategorías de la política minera.....	15
1. Marco legal y jurídico.....	15
1.1. Aspectos jurídicos generales	15
1.2. Modificación al Código de Minas	16
1.3. Extracción ilícita de minerales - minería ilegal.....	17
2. Fortalecimiento de la institucionalidad pública.....	21
2.1. Coordinación Nación - Territorios.....	21
2.2. Coordinación Sectorial e Intersectorial.....	21
2.3. Funciones de Planeación, Control, Evaluación y Rendición de Cuentas	22
2.4. Institucionalidad local.....	23
2.5. Gestión del conocimiento	24
2.5.1. Formación	24
2.5.2. Investigación	24
2.5.3. Acceso a la información	24
2.6. Adopción de buenas prácticas y estándares	25
3. Gestión Ambiental	29
3.1. Instrumentos legislativos y de gestión ambiental.....	29
i. Reforma a la legislación ambiental y reglamentación	29

ii. Pasivos ambientales.....	30
iii. Licencias ambientales - estudios de impacto ambiental	30
iv. Áreas protegidas	31
3.2. Ordenamiento territorial ambiental.....	31
4. Aspectos Económicos.....	35
4.1. Mejoras en el recaudo, distribución, uso y supervisión de las regalías y la renta.....	35
4.2. Infraestructura	36
4.3. Mejorar productividad y encadenamientos productivos.....	37
5. Relación con comunidades	39
5.1. Relacionamiento con grupos étnicos.....	39
5.2. Participación ciudadana	40
5.3. Conflictos socioambientales	42
6. Desarrollo local.....	45
6.1. Impactos en lo local.....	45
6.2. Encadenamientos productivos y creación de valor compartido	46
6.3. Acuerdos entre actores locales.....	46
6.4. Impulso a la pequeña y mediana minería	46
Bibliografía	50

Siglas

ANM Agencia Nacional de Minería

CAR Corporaciones Autónomas Regionales

CGR Contraloría General de la República

COT Comisión de Ordenamiento Territorial

DAA Diagnósticos Ambientales de Alternativas

DIAN Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

DNP Departamento Nacional de Planeación

EAE Evaluación Ambiental Estratégica

GDIAM Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia

ICMM International Council of Mining and Metals

OCAD Órganos Colegiados de Administración y Decisión

PM Política Minera de Colombia

PNOM Plan Nacional de Ordenamiento Minero

PSME Política de Sostenibilidad Minero Energética

PTO Planes de Trabajos y Obras

RNNR Recursos Naturales No Renovables

TDR Términos de Referencia

TIC Tecnologías de Información y comunicación

UPME Unidad de Planeación Minero Energética

VUCE Ventanilla Única de Comercio Exterior

Anexos

Anexo. Enfoque conceptual.....	14
Anexo 1. Marco legal y jurídico	19
Anexo 1. Marco legal y jurídico	20
Anexo 2. Fortalecimiento de la institucionalidad pública.....	26
Anexo 2. Fortalecimiento de la institucionalidad pública.....	27
Anexo 2. Fortalecimiento de la institucionalidad pública.....	28
Anexo 3. Gestión ambiental.....	33
Anexo 3. Gestión ambiental.....	34
Anexo 4. Aspectos económicos	38
Anexo 5. Relación con comunidad	43
Anexo 5. Relación con comunidad	44
Anexo 6. Desarrollo local	48
Anexo 6. Desarrollo local	49

I. Contexto

En los últimos años, las discusiones sobre el desarrollo de la actividad minera y sus impactos sobre el entorno y las poblaciones han ocupado un lugar preeminente en la agenda pública colombiana. La multiplicación de conflictos socioambientales asociados a la minería a lo largo territorio nacional ha desatado importantes procesos de movilización social, participación ciudadana y litigio estratégico que han alterado el panorama de las industrias extractivas y generado incertidumbre en torno a la normatividad que rige al sector en el país.

En este escenario, desde diversos sectores se elevan voces que demandan una revisión integral de la normatividad y política pública que rige la actividad minera, con base en las nuevas realidades sociales, económicas, ambientales y jurídicas. Para ello, las entidades del Gobierno Nacional y el Congreso de la República han comenzado a adelantar procesos de revisión y consultas con diferentes actores sobre aspectos concretos de la reglamentación. En particular, en la Cámara de Representantes se han conformado dos subcomisiones dedicadas a estudiar posibles reformas al Código Minero y hacer seguimiento a la implementación de la política pública.

II. Objetivo y metodología

Esta iniciativa pretende generar un diálogo amplio y cualificado con diferentes actores en la identificación de problemáticas que enfrenta el sector minero para contribuir a la construcción de consensos frente a una apuesta de visión del sector de largo plazo que recoja los distintos intereses y de esta manera se logre consolidar una propuesta normativa que se ajuste a un territorio heterogéneo y diverso. En ese camino, es urgente visibilizar en la agenda pública los obstáculos del sector minero, ya que se reconocen serias falencias en la normatividad vigente –la Corte Constitucional lo ha indicado en reiteradas ocasiones- para la garantía de los derechos individuales y colectivos, y el cumplimiento de los principios constitucionales.

Con el ánimo de aportar insumos técnicos que enriquezcan la discusión y deliberación sobre el rumbo que debe tomar el sector minero, Foro Nacional por Colombia, el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria -NIMD- y el Fondo Mundial para la Naturaleza -WWF¹, con el apoyo del Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales (NRGI) han aunado esfuerzos para desarrollar un trabajo de sistematización de recomendaciones planteadas por universidades, órganos de control, grupos de interés y documentos de política pública respecto al redireccionamiento que debería tomar la actividad minera en el país, partiendo de las problemáticas identificadas, experiencias previas y normativa nacional e internacional.

.....

¹ En el marco del proyecto GEF de Conservación de Biodiversidad en paisajes impactados por minería en el Chocó Biogeográfico que desarrolla con el PNUD.

Para ello, se han tomado como referencia ocho documentos: cuatro publicaciones de carácter académico e investigativo que dan una mirada comprensiva al sector minero, y cuatro documentos oficiales de política pública. A saber:

Título Documento	Autor
1 Minería en Colombia - cuatro tomos	Contraloría General de la República
2 La normativa minera en Colombia	Foro Nacional por Colombia
3 Propuesta para una visión compartida sobre la minería en Colombia	Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia
4 Minería y Desarrollo - cinco tomos	Universidad Externado de Colombia
5 Evaluación Ambiental Estratégica	Departamento Nacional de Planeación
6 Política Minera de Colombia	Ministerio de Minas y Energía
7 Política de Sostenibilidad Minero Energética	Ministerio de Minas y Energía
8 Plan Nacional de Ordenamiento Minero	Unidad de Planeación Minero Energética

Para el análisis de la información, se construyó una matriz que permitió ordenar, categorizar y sintetizar las recomendaciones contenidas en cada documento para el fortalecimiento de la actividad minera en Colombia. Dicha matriz fue sometida a un proceso de revisión y ajustes que dio como resultado un total de 407 recomendaciones, distribuidas en siete (7) categorías y veinticinco (25) subcategorías, como se muestra en el siguiente gráfico:

Garantía de derechos y calidad de vida

PROPUESTA MODELO DE DESARROLLO

A Enfoque conceptual



B Categorías y subcategorías de la política minera

Elementos de la política	Recomendaciones para minería			Principios de la política minera	
Marco legal y jurídico minero	Fortalecimiento de institucionalidad pública	Gestión ambiental	Aspectos económicos	Relación comunidad	Desarrollo local
Aspectos jurídicos generales	Coordinación nación - territorio	Instrumentos legislativos y de gestión ambiental	Mejoras en recaudo, distribución, uso y supervisión de regalías	Relacionamiento con grupos étnicos	Impactos en lo local
Modificación a código de minas	Coordinación sectorial e intersectorial	Reformas a la Ley ambiental y reglamentación	Infraestructura	Consulta previa	Cambios del entorno local
Minería ilegal	Funciones de planeación, control, evaluación y rendición de cuentas	Pasivos ambientales	Mejorar productividad y encadenamientos productivos	Reglamentación y política	Empoderamiento y capacidades
	Institucionalidad local	Licencia Ambiental Estudios de impacto ambiental		Diálogo intercultural	Calidad de vida y garantía de derechos
	Gestión del conocimiento	Áreas protegidas		Participación ciudadana	Alternativas productivas y emprendimientos
	Investigación	Ordenamiento territorial ambiental		Licencia social	Actividad minera creadora de valor compartido
	Formación			Instancias o escenarios de participación	Acuerdos entre actores locales
	Acceso a la información			Incorporar compromisos sociales en contratos	Impulso a la pequeña y mediana minería
	Adopción de estándares y buenas prácticas			Condiciones	
				Conflictos socio ambientales	

Fuente. Elaboración propia

Principios Constitucionales

Gráfico 1. Diagrama de recomendaciones de reforma al sector minero en Colombia

Con base en esta ordenación, para cada categoría y subcategoría se identificaron las convergencias entre recomendaciones de distintos documentos sobre cada tema, así como las propuestas singulares provenientes de cada organización. El resultado de este análisis se presenta a continuación.

III. Sistematización de recomendaciones en categorías y subcategorías

Al realizar el trabajo de organización y análisis de las propuestas y recomendaciones de las publicaciones mencionadas, se encontró que varias de ellas estaban dirigidas a plantear marcos teóricos y conceptuales que tenían estrecha relación con el ideal de modelo de desarrollo para el país. Es importante resaltar que este ejercicio no pretende generar discusiones profundas sobre un modelo de desarrollo alternativo, sin embargo, el análisis que queremos propiciar si pasa por realizar algunas reflexiones sobre reivindicaciones teóricas para el sector minero específicamente y el lugar que ocupa en ese modelo alternativo. Por ello, se presenta una primera categoría que corresponde a la sección de la parte de arriba del gráfico anterior, que incluye nuestra propuesta de modelo de desarrollo, los principios y elementos de la política minera recogidos de las diferentes publicaciones.

A. Enfoque conceptual

i. El modelo de desarrollo

• *Convergencias*

La Contraloría General planteó a lo largo de sus publicaciones la necesidad de virar hacia un **desarrollo integral** de largo plazo (que aborde aspectos económicos, sociales y ambientales), lo cual implica un modelo alternativo al extractivista. Para ello se deben planificar y racionalizar los RNNR en función de necesidades futuras y en especial hacer prevalecer el *interés general* sobre el privado.

En este punto la U. Externado afirma que se debe incentivar la sustitución de los combustibles fósiles y evadir los costos o desequilibrios que generan las políticas cortoplacistas y de lucro excesivo, y coincide con la Contraloría General en que se deben adoptar modelos económicos que aseguren calidad de vida, el cubrimiento de las necesidades sociales y la prosperidad para las generaciones presentes y futuras.

ii. Principios de la política minera

• *Convergencias*

Para la Contraloría General y la U. Externado es imprescindible la **garantía de los derechos** humanos. Para el primero, hay coincidencia espacial entre la presencia de minería y violaciones a

derechos humanos. Además, debe partir del principio de que los sujetos individuales y colectivos afectados son de especial protección. Se debe proteger los derechos constitucionales de la minería informal. En especial, la U. Externado afirma que la garantía de los derechos colectivos a un medio ambiente sano y a un desarrollo sostenible, debe superar la visión limitada planteada en la política de crecimiento verde.

- *Particularidades*

La Contraloría General afirma que la actividad minera se debe subordinar al ejercicio de los derechos fundamentales de la Constitución, a las normas ambientales, a los intereses de los territorios, y a los derechos de las minorías. En este último punto, la U. Externado plantea que hay una amenaza sobre la supervivencia de los pueblos indígenas por lo cual amerita una actuación más decidida de los órganos político administrativo del país para superar tal estado de las cosas.

iii. Elementos de la política minera

- *Convergencias*

La Contraloría General y Foro por Colombia hacen el llamado sobre una política minera que tenga en cuenta y **respete el ordenamiento ambiental y territorial**. En particular, Foro propone encontrar un punto de equilibrio entre la eficiencia económica minera y el derecho de las poblaciones a decidir sobre el uso de su suelo. La Contraloría afirma que la política minera debe estar subordinada al ordenamiento ambiental y debe ser resiliente en la medida en que la legitimidad de los procesos evite disputas territoriales.

- *Particularidades*

Para la U. Externado es fundamental avanzar en superar la narrativa minera desde el daño y crear condiciones para entender la minería como un riesgo que se puede prever, prevenir y controlar para convertirlo en una oportunidad. *La eficiencia puede ser el punto común* que vincule el interés público que busca el desarrollo y el interés privado que quiere obtener rentabilidad para empresas mineras. Para la Contraloría la minería debe trascender de la mera fuente de subsistencia para reducir la brecha social.

La Contraloría General afirma que les corresponde a los órganos legislativo y ejecutivo adecuar las normas del sector minero a *nuevas realidades* garantizando la protección a intereses colectivos sobre el privilegio de intereses privados y armonizando el Código de Minas con las normas ambiental, territorial, étnica e institucional; además de la formulación normativa con enfoque diferencial de las actividades mineras.

El GDIAM recomienda el diseño paralelo de una política de encadenamientos y de generación de valor agregado en el país convirtiendo al sector privado en un aliado central de dicha política. La U. Externado plantea que la difícil realidad de la minería nos presenta una extraordinaria oportunidad para desarrollar una *política regulatoria que integre los aspectos minero-ecológicos y el mercado de valores local*, que incluya aspectos relacionados con el desarrollo sostenible. De otro lado, la Contraloría General argumenta que hay que abstenerse de incluir en la expansión minera, regiones del país con precaria infraestructura, baja presencia estatal y habitada por grupos vulnerables hasta que no se tenga la suficiente información, fuerza institucional y conocimiento para tomar decisiones a largo plazo.

Foro por su parte reitera la necesidad de avanzar en la *transparencia de la información* como elemento fundamental de una nueva política minera que se enfoque en la gobernanza del sector.

ENFOQUE CONCEPTUAL

SUBCATEGORÍAS	CONVERGENCIAS	PARTICULARIDADES	
El modelo de desarrollo	<p>Desarrollo integral - que aborde aspectos económicos, sociales y ambientales -</p> <p>Autores Universidad Externado de Colombia CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA</p>		
Principios de la política minera	<p>Garantía de los derechos humanos.</p> <p>Autores Universidad Externado de Colombia CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA</p>	<p>Autor CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA</p> <p>Actividad minera se debe subordinar al ejercicio de los derechos fundamentales de la Constitución.</p>	
		<p>Autor Universidad Externado de Colombia</p> <p>Superar estado de cosas incostitucional de los pueblos indígenas.</p>	
Elementos de política minera	<p>Respeto por el ordenamiento ambiental y territorial.</p> <p>Autores Foro MINEROS por Colombia CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA</p>	<p>Autor Foro MINEROS por Colombia</p> <p>Punto de equilibrio entre la eficiencia económica minera y el derecho de las poblaciones a decidir sobre el uso de su suelo.</p>	
	<p>1. Legitimidad de los procesos debe evitar disputas territoriales.</p> <p>2. Trascender en la fuente de subsistencia para reducir brecha social.</p> <p>3. Adecuar las normas del sector minero a las nuevas realidades.</p> <p>4. Abstenerse de incluir en la expansión minera regiones en condiciones vulnerables</p>	<p>Autor CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA</p> <p>Autor Universidad Externado de Colombia</p>	<p>1. Eficiencia punto común que vincule el interés privado con el público.</p> <p>2. Desarrollar una política regulatoria que integre los aspectos minero-ecológicos y de mercados de valores local.</p>
	<p>Transparencia de la información para la gobernanza del sector.</p> <p>Autor Foro MINEROS por Colombia</p>	<p>Autor GDIAM</p> <p>Diseño de una política de encadenamientos y generación de valor agregado.</p>	

Anexo. Enfoque conceptual

Convergencias ■ Particularidades ■

B. Categorías y subcategorías de la política minera

1. Marco legal y jurídico

El marco legal y jurídico hace referencia a propuestas de reforma a la legislación colombiana. Se organizó abordando aspectos jurídicos generales, recomendaciones de ajuste al Código de Minas (Ley 685 de 2001) y aspectos específicos respecto a la minería ilegal. Esta categoría recogió 51 recomendaciones, es decir el 13% del total de las sistematizadas.

1.1. Aspectos jurídicos generales

- *Convergencias*

La principal convergencia es la mención explícita a que el Estado **no puede centrarse exclusivamente a la aplicación del derecho penal** para el manejo del sector. Tanto para la CGR como para la U. Externado la aplicación de medidas punitivas para la solución de conflictos generados por la minería o el incumplimiento de los requisitos legales sólo debe aplicarse en casos excepcionales. La Contraloría asegura que debe ser usado como última opción cuando la sanción administrativa resulta insuficiente. La defensa social argumentada por la Universidad debe ser el principal enfoque de los desarrollos normativos en lugar de la acción penal dado que, a su entender, *el sistema penal puede ser desigual y suele responder a una intervención selectiva en relación con la marginalidad que el mismo ayuda a reproducir.*

- *Particularidades*

La Contraloría General plantea algunos aspectos generales de política, en particular especifica que en el procesos de restitución de tierras debe primar *el derecho de las víctimas sobre el de las titulaciones mineras* por lo que afirma que *el juez de restitución de tierras debe evitar que la víctima restituida sea expropiada para que sus predios sean sometidos al servicio de la actividad minera.*

De otro lado, la Contraloría propende por evaluar la conveniencia de desarrollar actividades mineras a cielo abierto, por los impactos que genera, su daño reconocido y la baja capacidad de control que tiene el Estado.

A su vez la U. Externado plantea la necesidad de mejorar la implementación de la normativa laboral, con ejercicios de capacitación a las empresas y la sanción en caso en que no apliquen las medidas.

1.2. Modificación al Código de Minas

• *Convergencias*

Una convergencia encontrada se relaciona con la **declaratoria de utilidad pública e interés social** de la minería pues tanto en los documentos de la Contraloría como en la Evaluación Ambiental Estratégica contratada por el DNP se menciona la necesidad de **revisar este aspecto**. Consideran estos documentos que con esta declaratoria, establecida en el artículo 13 de la Ley 685 de 2001, se afectan derechos fundamentales de las comunidades y que por tanto es necesaria su revisión constitucional o legal.

Otra convergencia encontrada tanto en la Contraloría como en el Plan Nacional de Ordenamiento Minero de la UPME plantea la **inconveniencia de continuar otorgando títulos mineros basados en el principio de primero en el tiempo primero en el derecho**, establecido en el artículo 16 del actual código de minas; consideran que el mecanismo actual permite que se entreguen títulos mineros a personas o empresas no cualificadas ni conocedoras de la actividad; argumentan que se pueden generar mayores beneficios al país estableciendo rondas semejantes a las del sector petrolero y evaluando en éstas aspectos ambientales, sociales y económicos que generen los mayores réditos y establezcan calificaciones de idoneidad de los oferentes, con decisiones objetivas para la adjudicación; la UPME plantea la necesidad de contar con requisitos más exigentes y la subasta pública que se relaciona con los enunciados semejantes de la Contraloría.

Respecto a tipos de minería tanto la Contraloría como el GDIAM consideran necesario que se **segregen tanto minerales como volúmenes de explotación** dado que permite direccionar de manera más efectiva los esfuerzos y apoyos necesarios.

Otro aspecto que generó convergencia fue el relacionado con la necesidad de mejorar los instrumentos de manejo y control. En este caso la Contraloría recomienda que los instrumentos de control respecto a los PTO y a la licencia ambiental deben ser revisados y complementados para evitar que se generen impactos no deseados y especifica que se involucren visiones más integrales sobre los impactos ambientales, sociales, económicos, étnicos y culturales; también enuncia de manera particular los impactos hidrogeológicos. Por su parte la UPME, en el PNOM, recomienda revisar los términos de referencia, guías y manuales para la minería; en particular la UPME recomienda la **reglamentación de los cierres mineros** para evitar configuración de pasivos.

• *Particularidades*

El GDIAM afirma que se deben generar condiciones de acceso al crédito e incentivos que induzcan el fortalecimiento técnico y mejoras en los procesos productivos de la minería. Respecto a la pequeña minería plantea que se debe establecer un plan estructurado con metas y logros mesurables que permitan verificar su cumplimiento. Y respecto a la informal se plantea la necesidad de que se cuente con un programa de formalización que permita *transitar hacia la formalidad y procurar desarrollarse en armonía con su entorno*.

La Contraloría por su parte recomienda *concentrar en regular todos aquellos aspectos que son del tema minero* y eliminar las que no lo sean, regirse por leyes transversales como es el caso de los capítulos ambientales o étnicos, dado que éstos no son del resorte de un código minero. Plantea la necesidad también de que se incorporen *causales de caducidad* de contratos que no se encuentran establecidos actualmente en la Ley 685 de 2001 y que han hecho complejas la aplicación de mandatos de sentencias o que pueden resolver problemáticas actuales, entre las que se encuentran: *(i) la negativa de la autoridad de conceder la licencia ambiental, (ii) irregularidad en procesos de consulta previa, (iii) atropello a las comunidades, (iv) mantener relaciones con grupos al margen de la ley, (v) violación a los derechos humanos, (vi) evasión de impuestos y regalías, (vii) evasión de otras obligaciones legales y contractuales*. Por último la Contraloría hace recomendaciones relacionadas con que el Estado pueda constituir una empresa para explotar bienes mineros, al estilo de Ecopetrol, *que contribuya a elevar la renta minera con sus dividendos* y plantea que las cesiones totales o parciales de las autorizaciones de explotaciones mineras nacionales deben contar con la aprobación de las autoridades cumpliendo normas tributarias y deben ser hechas en Colombia.

La U. Externado plantea la necesidad de revisar el marco normativo relacionado con las servidumbres por considerar que éste no es apropiado con los propietarios de los terrenos que puedan ser afectados en virtud de los proyectos mineros. En el caso de concurrencia de solicitudes de explotación de carbón y gas metano, considera que es necesario reglamentar este aspecto para evitar conflictos. Para facilitar la comprensión y acceso a la información a los inversionistas mineros, recomienda evitar la dispersión de normas. En cualquier evento plantea que una *reforma o modificación de la legislación minera que se proyecte realizar exige tener en cuenta el principio de precaución como orientador*.

Por su parte la mayor preocupación descrita en la política minera por el Ministerio de Minas es la *seguridad jurídica*: reglas claras para evitar el cambio normativo en el tiempo y regularizar la actividad minera.

1.3. Extracción ilícita de minerales - minería ilegal







- *Convergencias*

El GDIAM, la U. Externado y el PNOM coinciden en la necesidad de fortalecer las acciones para verificar el cumplimiento de la Ley, incluyendo medidas para permitir trazabilidad tanto de los minerales explotados como de los insumos y maquinaria, aumentar las acciones de control, endurecimiento de medidas y alianzas para la formalización.

- *Particularidades*

El GDIAM propone la *creación de Zonas Mineras Prioritarias contra la Criminalidad e Ilegalidad, promoviendo un desarrollo territorial legal, participativo, equitativo y sostenible y propone que el Estado focalice sus esfuerzos no sólo en contar con una política represiva, sino también con una política reparativa.*




MARCO LEGAL Y JURÍDICO

SUBCATEGORÍAS	CONVERGENCIAS	PARTICULARIDADES
<div data-bbox="168 709 328 856" style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; text-align: center;"> Aspectos jurídicos generales </div>	<p>Aplicación de derecho penal como último recurso.</p> <div data-bbox="735 394 889 554" style="text-align: center;"> <p>Autores</p> <p>Universidad Externado de Colombia</p>  <p>CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA</p> </div>	<div data-bbox="943 394 1097 554" style="text-align: center;"> <p>Autor</p>  <p>CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA</p> </div> <p>Procesos de restitución de tierras debe primar el derecho de las víctimas sobre el de las titulaciones mineras.</p>
		<div data-bbox="943 600 1097 760" style="text-align: center;"> <p>Autor</p>  <p>CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA</p> </div> <p>Evaluar la conveniencia de desarrollar actividades mineras a cielo abierto.</p>
		<div data-bbox="943 806 1097 966" style="text-align: center;"> <p>Autor</p> <p>Universidad Externado de Colombia</p> </div> <p>Mejorar la implementación de la normativa laboral.</p>
		<div data-bbox="943 1012 1097 1171" style="text-align: center;"> <p>Autor</p> <p>Universidad Externado de Colombia</p> </div> <p>Derecho a la asociación sindical y negociación colectiva.</p>
<div data-bbox="168 1432 328 1579" style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; text-align: center;"> Modificación al Código de Minas </div>	<p>Revisión de la declaratoria de utilidad pública e interés social de la minería (Art. 13).</p> <div data-bbox="735 1220 889 1379" style="text-align: center;"> <p>Autores</p> <p>EAE</p>  <p>CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA</p> </div>	
	<p>Revisión del principio "primero en el tiempo, primero en el derecho" (Art. 16).</p> <div data-bbox="735 1425 889 1585" style="text-align: center;"> <p>Autores</p> <p>PNOM</p>  <p>CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA</p> </div>	<div data-bbox="943 1425 1097 1585" style="text-align: center;"> <p>Autor</p> <p>PNOM</p> </div> <p>Necesidad de contar con requisitos más exigentes.</p>
	<p>Segregación de minerales y de volúmenes de explotación.</p> <div data-bbox="735 1631 889 1791" style="text-align: center;"> <p>Autores</p> <p>GDIAM</p>  <p>CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA</p> </div>	

Convergencias Particularidades

Anexo 1. Marco legal y jurídico

MARCO LEGAL Y JURÍDICO

SUBCATEGORÍAS	CONVERGENCIAS	PARTICULARIDADES
<p>Modificación al Código de Minas</p>	<p>Mejorar los instrumentos de manejo y control.</p> <p>Autores PNOM </p>	<p>Autor </p> <p>Revisión de los instrumentos de PTO y licencia ambiental para generar visiones más integrales de los impactos ambientales, sociales, económicos, étnicos y culturales.</p>
	<p>1. Revisar el marco normativo relacionado con servidumbres en los proyectos mineros.</p> <p>2. Reglamentar las solicitudes de explotación de carbón y gas metano para evitar conflictos.</p> <p>3. Evitar la dispersión de normas para facilitar la comprensión y el acceso a la información a los inversionistas mineros.</p> <p>4. Tener en cuenta el principio de precaución en cualquier reforma o modificación de la legislación minera.</p>	<p>Autor Externado <small>Universidad de Colombia</small></p> <p>Autor GDIAM</p> <p>Autor </p> <p>1. Condiciones de acceso al crédito e incentivos para el fortalecimiento técnico de la minería.</p> <p>2. Plan estructurado con metas y logros para la pequeña minería.</p> <p>3. Programa de formalización.</p> <p>1. Eliminar aspectos que no son de competencia minera en el código de minas.</p> <p>2. Incorporar causales de caducidad para resolver problemáticas actuales.</p> <p>3. Constitución de empresa estatal para explotar bienes mineros.</p>
	<p>Reglamentación de los cierres mineros para evitar configuración de pasivos.</p>	<p>Autor PNOM</p> <p>Autor PM</p> <p>Seguridad jurídica, reglas claras para evitar el cambio normativo en el tiempo y regularizar la actividad minera.</p>
<p>Extracción ilícita de minerales - minería ilegal</p>	<p>Fortalecer las acciones para verificar el cumplimiento de la Ley.</p> <p>Autores PNOM GDIAM <small>Universidad Externado de Colombia</small></p>	<p>Autor GDIAM</p> <p>Creación de zonas mineras prioritarias contra la criminalidad e ilegalidad.</p>
		<p>Autor GDIAM</p> <p>Estado debe focalizar sus esfuerzos en una política reparativa.</p>

Anexo 1. Marco legal y jurídico

Convergencias ■ Particularidades ■

2. Fortalecimiento de la institucionalidad pública

Esta categoría recoge las recomendaciones dirigidas a instalar o mejorar capacidades de las entidades públicas que intervienen en el sector minero tanto en el nivel nacional, como territorial. Los temas incluidos en esta categoría se han clasificado de acuerdo a los tipos de funciones que ejerce la institucionalidad pública, así como al ámbito territorial al que hacen referencia. En total se identificaron 110 (27%) recomendaciones orientadas al fortalecimiento de la institucionalidad pública, que fueron organizadas en siete subcategorías, de la siguiente forma:

2.1. Coordinación Nación - Territorios

- *Convergencias*

La necesidad de **mejorar la coordinación y el diálogo** entre las autoridades mineras del nivel nacional y los gobiernos territoriales, respetando los instrumentos de planeación local -planes de desarrollo y de ordenamiento territorial-, se identificó como una convergencia en las recomendaciones de la Contraloría General y la Política de Sostenibilidad Minero-Energética. En este sentido, la Contraloría General propone que las autorizaciones para la explotación minera sean tramitadas conjuntamente entre el Gobierno Nacional y los gobiernos territoriales. Entretanto, la PSME sugiere crear un Consejo Consultivo Territorial para la Minería.

- *Particularidades*

Como parte de la articulación entre autoridades del nivel nacional y local, el GDIAM sugiere crear una Agencia de Diálogo Intercultural integrada por las diversas entidades públicas que tienen funciones en esta materia.

2.2. Coordinación Sectorial e Intersectorial

- *Convergencias*

La EAE, el GDIAM, la U. Externado, el PNOM y la PSME coinciden en la necesidad de **instaurar espacios de articulación de las entidades** que influyen directamente en la política minera en el nivel nacional, así como entre éstas y entidades con funciones relacionadas con la actividad minera como las de los sectores ambiental y social. También se recomienda superar la visión de las políticas de gobierno, por una visión estratégica de largo plazo que se enmarque en pactos sectoriales amplios.

- *Particularidades*

El GDIAM propone *crear una presidencia colegiada de la ANM*, cuyos integrantes sean investidos de autonomía y estabilidad, evitando supeditarlos a las coyunturas políticas. De igual forma, propone adelantar una *reforma a las CAR* para restringir su autonomía y buscar la alineación de la política ambiental de todas las instituciones públicas.

Por su parte, la PSME, plantea la creación de una serie de instrumentos de coordinación como la Red de Sostenibilidad Sectorial, una Dirección de Coordinación Territorial, un Consejo Social para la Sostenibilidad Sectorial y la formulación de un pacto sectorial público-privado.

En materia de coordinación, el PNOM propone la creación de una Comisión Intersectorial Minero-Ambiental-Social.

La adopción de prácticas de *gobernanza colaborativa* y en red por parte de las instituciones orientadoras de la política minera, y el establecimiento de una política pública consolidada sobre la gestión de los recursos naturales, son propuestas de la U. Externado.

2.3. Funciones de Planeación, Control, Evaluación y Rendición de Cuentas

• *Convergencias*

Existe una amplia convergencia entre los diferentes autores sobre la necesidad de **mejorar los instrumentos de planeación** de los sectores minero y ambiental, para garantizar la integralidad de la política minera. Esto pasa por mejorar el conocimiento geológico, ambiental y social del territorio, mediante la adopción de un catastro minero, el levantamiento de información sobre los ecosistemas y la adopción de un enfoque diferencial para el análisis de la información, como proponen la Contraloría General y el GDIAM. Además, resulta fundamental **integrar los sistemas de información existentes** para mejorar la planeación y reducir la asimetría de información en el sector minero, recomendación en la que coinciden la Contraloría, la Universidad Externado, la Política de Sostenibilidad Minero-Energética, el PNOM y la Política Minera.

Por otra parte, la CGR, la EAE, el GDIAM, la U. Externado y el PNOM recomiendan **incrementar la capacidad técnica de las entidades públicas para ejercer control** sobre la explotación de los recursos naturales no renovables RNNR, así como el cumplimiento de las normas y estándares ambientales y sociales. Lo anterior, de acuerdo con la Contraloría, incluye también la capacidad del Estado para monitorear el cumplimiento de las obligaciones fiscales de las empresas mineras.

De acuerdo con la Contraloría y la PSME, es necesario **mejorar la capacidad y formas de evaluación de impacto de la actividad minera**, incrementando el rigor de los estudios de impacto ambiental e integrando criterios ambientales y sociales que apunten a una mayor integralidad. La Contraloría sugiere superar el modelo actual de medición de eficiencia con base en la cantidad de licencias expedidas y considera importante que a los procesos de evaluación se integren los gobiernos locales y actores de la sociedad civil.

- *Particularidades*

La Contraloría General sugiere instituir una *instancia de evaluación integral de la actividad minera de carácter estatal*, integrada por los entes públicos vinculados con la gestión de este sector, así como por los gobiernos territoriales, agentes sociales y representantes de la academia. Dicha instancia debería tomar en cuenta criterios de conservación ambiental, mejoramiento de condiciones de vida de la población y consecución de una rentabilidad adecuada. La Contraloría asocia a esta institucionalidad para la evaluación minera funciones de formulación de política, coordinación intersectorial, consulta con comunidades, aprobación de proyectos mineros, entre otras.

De igual forma, la Contraloría plantea que la política integral minera debe declarar indelegable la responsabilidad del Estado en la administración y fiscalización de los recursos mineros.

El GDIAM recomienda reestructurar el COT, para incluir a la sociedad civil y a empresas, así como para darle un plan de trabajo y mayor formalidad al funcionamiento del espacio. En el mismo sentido, plantea la necesidad de aumentar la relevancia y capacidad técnica del Consejo Asesor de la Política Minera.

Por otra parte, la U. Externado propone mejorar los mecanismos de planeación y monitoreo relacionados con planes de reasentamiento y reubicación derivados de proyectos mineros, así como aumentar el rigor en la entrega permisos de vertimiento.

Adelantar un diagnóstico de brechas para la integración institucional del sector que contribuya a formular una estrategia de gestión integral es una propuesta de la Política de Sostenibilidad Minero-Energética. Así mismo, este instrumento sugiere establecer una estrategia de rendición de cuentas para la PSME, que valúe el cumplimiento de los compromisos de sostenibilidad del sector privado.

El PNOM plantea la posibilidad de establecer contratos plan en materia minera entre los diferentes niveles de gobierno, así como fomentar la descentralización progresiva de funciones relacionadas con la minería. Finalmente, la Política Minera sugiere que se cree un protocolo específico para la fiscalización de la pequeña minería.

2.4. Institucionalidad local

- *Convergencias*

La CGR, la EAE, el GDIAM y Foro por Colombia coinciden en la necesidad de **fortalecer las instituciones locales en sus funciones de planeación y ordenamiento del territorio**, así como la presencia institucional de las entidades del nivel nacional en las regiones.

2.5. Gestión del conocimiento

2.5.1. Formación

- *Convergencias*

La EAE, el GDIAM, y el PNOM recomiendan implementar **programas de formación y capacitación de capital humano**, especializado en minería y actividades económicas relacionadas.

- *Particularidades*

La Política de Sostenibilidad Minero Energética plantea la necesidad de crear una *política de educación ambiental*, que incluya la sensibilización e información en materia socio-ambiental.

2.5.2. Investigación

- *Convergencias*

La Contraloría General y la U. Externado concuerdan en la necesidad de que el Estado genere mayor conocimiento sobre la actividad minera y sus impactos ambientales y sociales, mediante estrategias de investigación. En particular, el GDIAM recomienda contar con un mapa social minero, que cruce la información del catastro minero con la existencia de resguardos indígenas y de territorios colectivos de afrodescendientes, así como producir Evaluaciones Ambientales Estratégicas que sirvan como base a los EIA de los proyectos mineros.

- *Particularidades*

La U. Externado plantea que se requiere avanzar en la investigación que permita incorporar nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones al sector de la minería para mejorar la productividad y competitividad, contribuyan a la sostenibilidad ambiental y eviten recurrir a sustancias tóxicas.

El PNOM recomienda crear un Comité Académico de Referencia en temas mineros, mientras que la PSME propone la creación de un Observatorio Socio-Ambiental mediante alianzas público-privadas.

2.5.3. Acceso a la información

- *Convergencias*

La Contraloría General, la EAE y la Política Minera plantean que se requieren mecanismos que faciliten el **acceso de la ciudadanía a la información** sobre títulos mineros, proyectos mineros,

impactos socio-ambientales y regalías, de manera que se pueda avanzar en decisiones informadas. En particular, la EAE recomienda centralizar en un sitio web el resultado de la solicitud de títulos minero y trámites ambientales, organizados por municipios.

2.6. Adopción de buenas prácticas y estándares

• *Convergencias*

La U. Externado y el PNOM coinciden en que es importante que el **Gobierno adopte regulaciones basadas en buenas prácticas internacionales**, incluyendo la Guía de Buenas Prácticas del ICMM, así como certificaciones de calidad y transparencia en el desarrollo de la actividad minera.

• *Particularidades*

El GDIAM propone promover la *autorregulación de las empresas* para el cumplimiento de estándares sectoriales, con verificación de las autoridades públicas, las comunidades o terceros independientes. Asimismo, establece que el Estado debe promover la progresividad en el cumplimiento de los estándares internacionales para la pequeña y mediana minería, que no estaría en condiciones de cumplirlos de forma inmediata.

Por su parte, la Política de Sostenibilidad Minero Energética recomienda promover la autorregulación del sector privado -sin verificación de terceros- e *incorporar de forma voluntaria las Evaluaciones Ambientales Estratégicas*.

La U. Externado sugiere mejorar aspectos de la Responsabilidad Social Empresarial de las empresas mineras, como su continuidad y visión estratégica. De igual forma, plantea promover la regulación privada transaccional del sector financiero para garantizar que temas sociales y ambientales de los proyectos mineros sean correctamente atendidos, así como establecer incentivos en este sentido desde el mercado de valores.








FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA

SUBCATEGORÍAS	CONVERGENCIAS	PARTICULARIDADES
Coordinación Nación - Territorios	<p>Mejorar coordinación y diálogo entre autoridades mineras del nivel nacional y gobiernos territoriales.</p> <p>Autores PSME CONTRALORIA GENERAL DE LA ADMINISTRACION</p>	<p>Autor CONTRALORIA GENERAL DE LA ADMINISTRACION</p> <p>Autorizaciones para la explotación minera tramitada conjuntamente entre Gobierno Nacional y gobiernos territoriales.</p>
		<p>Autor PSME</p> <p>Crear Consejo Consultivo Territorial para la Minería.</p>
		<p>Autor GDIAM</p> <p>Crear Agencia de Diálogo Intercultural.</p>
Coordinación Sectorial e Intersectorial	<p>Instaurar espacios de articulación de las entidades públicas del sector minero, ambiental y social.</p> <p>Visión estratégica de minería enmarcada en pactos sectoriales amplios.</p> <p>Autores EAE GDIAM Universidad Externado de Colombia PNOM PSME</p>	<p>Autor GDIAM</p> <p>Presidencia colegiada de la Agencia Nacional de Minería.</p> <p>Reforma a CAR para restringir su autonomía.</p>
	<p>Creación de una Red de Sostenibilidad Sectorial, una Dirección de Coordinación Territorial, un Consejo Social para la Sostenibilidad Sectorial.</p> <p>Formulación de pacto sectorial público - privado.</p> <p>Autor PSME</p>	<p>Autor Universidad Externado de Colombia</p> <p>Adopción de prácticas de gobernanza colaborativa y en red.</p> <p>Política pública consolidada sobre la gestión de los recursos naturales.</p> <p>Autor PNOM</p> <p>Creación de Comisión Intersectorial Minero - Ambiental - Social.</p>
Funciones de planeación, control, evaluación y rendición de cuentas	<p>Mejorar instrumentos de planeación de los sectores minero y ambiental, para garantizar la integralidad de la política minera.</p> <p>Mejorar conocimiento geológico, ambiental y social del territorio, mediante la adopción de un catastro minero.</p> <p>Autores GDIAM CONTRALORIA GENERAL DE LA ADMINISTRACION</p>	<p>Autor GDIAM</p> <p>Reestructurar el Comité de Ordenamiento Territorial, para incluir a la sociedad civil y a empresas, y darle más formalidad.</p> <p>Aumentar relevancia y capacidad técnica del Consejo Asesor de la Política Minera.</p>

Anexo 2. Fortalecimiento de la institucionalidad pública

Convergencias ■ Particularidades ■

FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA

SUBCATEGORÍAS	CONVERGENCIAS	PARTICULARIDADES
<p>Funciones de planeación, control, evaluación y rendición de cuentas</p>	<p>Integrar los sistemas de información existentes para mejorar la planeación.</p> <p>Autores </p>	<p>Autor PSME</p> <p>Adelantar diagnóstico de brechas para la integración institucional del sector. Formular una estrategia de gestión integral del sector. Establecer estrategia de rendición de cuentas para la Política de Sostenibilidad Minero Energética.</p>
	<p>Incrementar capacidad de control sobre la explotación de los recursos naturales no renovables.</p> <p>Autores </p>	<p>Autor </p> <p>Incrementar capacidad del Estado para monitorear obligaciones fiscales de las empresas mineras. Declarar indelegable la responsabilidad del Estado en la administración y fiscalización de los recursos mineros.</p>
	<p>Mejorar la capacidad y formas de evaluación de impacto de la actividad minera.</p> <p>Autores PSME </p>	<p>Autor </p> <p>Instituir instancia de evaluación integral de la actividad minera. Superar modelo de medición de eficiencia con base en la cantidad de licencias expedidas. Integrar a gobiernos locales y sociedad civil a evaluaciones.</p>
	<p>Establecer contratos plan entre diferentes niveles de gobierno. Fomentar descentralización progresiva de funciones relacionadas con la minería.</p> <p>Autor PNOM</p>	<p>Autor </p> <p>Mejorar planeación y monitoreo de planes de reasentamiento y reubicación derivados de proyectos mineros. Aumentar rigor en la entrega de permisos de vertimiento.</p> <p>Autor PM</p> <p>Crear protocolo específico para fiscalización de pequeña minería.</p>
<p>Institucionalidad local</p>	<p>Fortalecer funciones de planeación y ordenamiento del territorio de instituciones locales. Fortalecer presencia de entidades del nivel nacional en regiones.</p> <p>Autores </p>	

Convergencias ■ Particularidades ■

Anexo 2. Fortalecimiento de la institucionalidad pública

FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA

SUBCATEGORÍAS	CONVERGENCIAS	PARTICULARIDADES
Gestión del conocimiento	<p>Programas de formación y capacitación de capital humano en minería.</p> <p>Autores EAE GDIAM PNOM</p>	<p>Autor PSME</p> <p>Política de educación ambiental.</p>
	<p>Investigación sobre impactos de la minería.</p> <p>Autores Universidad Externado de Colombia CONTRALORIA GENERAL DE LA ADMINISTRACION</p>	<p>Autor GDIAM</p> <p>Mapa social minero. Evaluaciones Ambientales Estratégicas que sirvan como base a EIA.</p>
	<p>Investigación sobre TICs en minería.</p> <p>Autor Universidad Externado de Colombia</p>	<p>Autor PNOM</p> <p>Crear Comité Académico de Referencia en temas mineros.</p>
		<p>Autor PSME</p> <p>Crear Observatorio Socio - Ambiental con alianzas público - privadas.</p>
Adopción de buenas prácticas y estándares	<p>Acceso a la información sobre títulos mineros, proyectos mineros, impactos socio - ambientales y regalías.</p> <p>Autores EAE PM CONTRALORIA GENERAL DE LA ADMINISTRACION</p>	<p>Autor EAE</p> <p>Centralizar en un sitio web resultados de solicitud de títulos mineros y trámites ambientales.</p>
	<p>Adoptar buenas prácticas internacionales y de transparencia en minería.</p> <p>Autores PNOM Universidad Externado de Colombia</p>	<p>Autor PSME</p> <p>Autorregulación del sector privado y Evaluaciones Ambientales Estratégicas voluntarias.</p>
		<p>Autor Universidad Externado de Colombia</p> <p>Mejorar Responsabilidad Social Empresarial de las empresas mineras. Regulación privada transaccional del sector financiero.</p>

Anexo 2. Fortalecimiento de la institucionalidad pública

Convergencias ■ Particularidades ■

3. Gestión Ambiental

Esta categoría corresponde a una agrupación sobre la gestión ambiental y su reglamentación, relacionada directa o indirectamente con la minería. Esta sección se organizó en dos componentes que corresponden a instrumentos legislativos y de gestión ambiental y ordenamiento territorial ambiental. La primera agrupación se subdivide en: i) reformas a la legislación ambiental y reglamentación, ii) pasivos ambientales, iii) licencia ambiental – estudios de impacto ambiental y, iv) áreas protegidas. Gestión ambiental ocupó el segundo lugar en cantidad de recomendaciones, con 76, lo que equivale al 19% del total sistematizadas.

3.1. Reforma a la legislación ambiental y reglamentación

No se identificaron convergencias respecto a la legislación ambiental y reglamentación; cada entidad propone aspectos independientes.

- *Particularidades*

La Contraloría plantea la necesidad de definir jurídicamente el concepto de *daño ambiental* dado que para los procesos de responsabilidad fiscal su no definición en el ordenamiento dificulta la posibilidad de emprender acciones contra los funcionarios o entidades públicas o privadas que lo generen.

Otra recomendación de la Contraloría corresponde a la necesidad de elaborar *estudios ambientales por parte de las entidades públicas* de tal manera que se tengan líneas base y fundamentos técnicos para contrastar la información que debe ser entregada por las empresas en sus Estudios de Impacto Ambiental.

Recomienda esta entidad también que se incluyan en los contratos mineros algunos aspectos ambientales, lo cual imprime obligaciones contractuales que implican mayor posibilidad de control y seguimiento.

A su vez en la EAE de minería se propone establecer la obligatoriedad de contar con este instrumento, es decir hacerlo de manera vinculante. La EAE analiza las implicaciones ambientales de las políticas, planes y programas y permite diseñar estrategias para minimizar los posibles impactos del desarrollo de las actividades productivas.

El GDIAM por su parte propone reglamentar el capítulo V de la Ley 70 de 1993 *con el propósito de establecer las reglas aplicables a la minería en territorios colectivos de comunidades negras*.

La U. Externado enfoca sus recomendaciones en aspectos como la necesidad de contar con una *política criminal en temas medio ambientales* y plantea además la necesidad de fortalecer el *proceso sancionatorio ambiental*. El Ministerio de Minas, en la PSME plantea la necesidad de *formular la Estrategia Sectorial para el crecimiento verde inclusivo*.

3.2. Pasivos ambientales

• *Convergencias*

La Contraloría, la U. Externado y la EAE coinciden en la necesidad urgente de **reglamentar los pasivos ambientales** en el orden jurídico nacional. La CGR habla de *incorporar un marco normativo en materia de pasivos, daño y compensaciones ambientales que permita que quienes los generen asuman la responsabilidad y no se traslade al Estado*. La EAE indica la necesidad de *localizar y clasificar los pasivos, subsanar los que se encuentran en el territorio y establecer que los explotadores los gestionen adecuadamente*. La U. Externado a su vez plantea que *se debe implementar una política para la recuperación de las zonas degradadas por la minería*. Si bien se refiere a este mismo aspecto, el GDIAM establece la necesidad de contar con una Guía de Restauración de zonas degradadas, propuesta no vinculante pero que le apunta en la misma dirección de evitar la configuración de pasivos ambientales asociados a minería.

3.3. Licencias ambientales - estudios de impacto ambiental

• *Convergencias*

Una convergencia identificada corresponde a la necesidad de **ajustar los términos de referencia** para los estudios de impacto ambiental de la minería haciéndolos **más exigentes** y contando con la necesaria institucionalidad para garantizar la adecuada evaluación y seguimiento, lo cual es planteado por la CGR, la EAE, con una variantes lo plantea también el GDIAM, la U. Externado y el PNOM; ninguno de los documentos analizados del Ministerio de Minas plantea esta necesidad. Los ajustes tienen algunos énfasis, como la CGR que plantea la necesidad de análisis multicriterio en los estudios ambientales, el GDIAM propone que *las Evaluaciones de Impacto Ambiental de los grandes proyectos, dada su complejidad y potencial impacto, deben seguir un curso distinto al del resto de los proyectos de inversión*, la U. Externado plantea la necesidad de establecer unos TDR para los pequeños mineros, ajustados a su realidad y lo extiende incluso a los Diagnósticos Ambientales de Alternativas DAA que no han venido siendo aplicados a los proyectos mineros y el PNOM plantea la necesidad de una *Licencia ambiental adaptada al contexto y por etapas*.

Un aspecto que tiene que ver también sobre las licencias ambientales y en donde se vieron convergencias fue en la necesidad de contar con *licencia ambiental en la fase exploratoria*. La CGR lo plantea, al igual que la EAE, la U. Externado y el PNOM.

En la Política Minera del Ministerio de Minas y Energía se plantea la necesidad de establecer protocolos de fiscalización específicos para pequeña minería, lo cual coincide con lo planteado por la U. Externado que indica que *la exigencia de múltiples requisitos para la obtención del permiso de vertimientos podría desincentivar a los pequeños usuarios.*

- *Particularidades*

Entre las particularidades identificadas se observa que la CGR plantea la necesidad de determinar *cuál es la minería necesaria para el país*, lo cual tendría implicaciones tanto en temas ambientales como en el mismo código de minas. Adicionalmente esta entidad propone ajustar los aspectos de compensaciones de los proyectos mineros para su adecuada ejecución. Una recomendación adicional fue la necesidad de contar con las pólizas minero ambientales establecidas, frente a las cuales la institucionalidad ha tenido deficiencias en su seguimiento. Por último recomienda que se debe mejorar el esquema de licenciamiento ambiental actual, incorporando estudios e investigaciones de autoridades o centros de generación de conocimiento, y otras recomendaciones, teniendo en cuenta la seriedad de lo que implica el daño ambiental.

3.4. Áreas protegidas

- *Particularidades*

Frente a las áreas protegidas, la CGR recomienda respetar las determinaciones adoptadas para la conservación ambiental a través de la declaratoria de áreas protegidas y otras categorías, sin que luego puedan sustraerse para actividades mineras; además, se deben revisar las categorías de manejo ambiental y régimen de usos de manera que sirvan al objeto de la conservación, y regular de manera expresa en una norma lo concerniente a las áreas protegidas de orden municipal. A su vez en la U. Externado plantea la necesidad de cumplir las metas Aichi y las de la política de biodiversidad en la toma de decisiones del sector minero.

3.5. Ordenamiento territorial ambiental

- *Convergencias*

Una de las principales convergencias identificadas es sobre la necesidad de contar con un **ordenamiento territorial ambiental** en lo cual coinciden la CGR, la EAE, el GDIAM, la Universidad Externado, el PNOM y la Política de Sostenibilidad Minero Energética.

La Contraloría plantea que se debe contar con una planificación y ordenamiento ambiental del territorio para aclarar reglas de juego sobre el uso de áreas estratégicas del país, que debe ser realizado desde lo ambiental, determinando las áreas donde sería aceptable desarrollar proyectos mineros y las zonas de interés ambiental estratégicas e indicando también que se debe reconocer el valor ecológico del subsuelo y no solamente su valor como proveedor de minerales.

En la EAE se plantea la necesidad de establecer una normativa del suelo que incluya una regulación sobre ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo con el fin de utilizar este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible e indica la necesidad de contar con información cartográfica detallada y disponible para este ordenamiento. El GDIAM plantea a su vez este ordenamiento y la necesidad de contar con herramientas de análisis espacial y el disponer de información sistemática de seguimiento espacial a la minería en el país.

La U. Externado enfatiza en la articulación del ordenamiento entre entidades del orden nacional y regional, en el enfoque de la restauración en el ordenamiento y en la necesidad de ampliar las zonas excluidas de la minería y la aplicación del principio de precaución. En el PNOM se considera la necesidad de hacer integración de procesos de ordenamiento y por último en la Política de Sostenibilidad Minero Energética se considera necesario sistematizar la participación del Ministerio de Minas en los procesos de ordenamiento territorial y generar un mecanismo de seguimiento de conflictos en el territorio. Como corolario la U. Externado plantea la necesidad de revisar el artículo 37 del Código de Minas respecto a la autonomía territorial. Otro punto que generó algunas convergencias fue la necesidad de fortalecer las entidades ambientales y territoriales, en donde la Universidad Externado plantea que se debe *desarrollar la capacidad regional de evaluar la articulación concreta de los proyectos mineros desde los condicionantes específicos de sus desarrollos territoriales* y el GDIAM plantea la necesidad de fortalecimiento del SINA y el cumplimiento de la Ley 99 de 1993.











La U. Externado y en la Política de Sostenibilidad se plantea la necesidad de contar con una adecuada articulación interinstitucional en las decisiones sobre minería, planeando la necesidad de aplicar adecuadamente los *principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad* y para el documento del Ministerio de Minas se plantea la necesidad de *definir con las autoridades ambientales un protocolo político en temas ambientales*.

• Particularidades

En la EAE se plantea la necesidad de aumentar el conocimiento hidrogeológico del país y de su protección así como efectuar el deslinde de las zonas excluidas de la minería.

La U. Externado considera necesario que en las decisiones sobre minería las comunidades en los territorios tengan voz y voto.






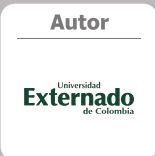


GESTIÓN AMBIENTAL

SUBCATEGORÍAS	CONVERGENCIAS	PARTICULARIDADES
Instrumentos legislativos y de gestión ambiental		
Reforma a la legislación ambiental y reglamentación	<p>1. Definir jurídicamente el concepto de daño ambiental.</p> <p>2. Elaborar estudios ambientales por parte de las entidades pública.</p> <p>3. Contar con instrumentos vinculantes para la EAE.</p> <p>Reglamentar el capítulo V de la Ley 70 de 1993.</p>	<p>Autor</p>  <p>Autor</p>  <p>Autor</p>  <p>Autor</p>  <p>Contar con una política criminal en temas medio ambientales así como fortalecer el proceso sancionatorio ambiental.</p> <p>Formular la estrategia sectorial para el crecimiento verde inclusivo.</p>
Pasivos ambientales	<p>Reglamentar los pasivos ambientales en el orden jurídico nacional.</p> <p>Implementar una política para la recuperación de las zonas degradadas por la minería.</p>	<p>Autores</p>  <p>Autor</p>  <p>Autor</p>  <p>Autor</p>  <p>Incorporar un marco normativo en materia de pasivos, daño y compensaciones ambientales.</p> <p>Localizar y clasificar los pasivos.</p> <p>Guía de restauración de las zonas degradadas.</p>
Licencias ambientales - estudios de impacto ambiental	<p>Ajustar los términos de referencia para los EIA de la minería para contar con procesos de evaluación y seguimiento.</p>	<p>Autores</p>  <p>Autor</p>  <p>Análisis multicriterio en los estudios ambientales.</p>

Convergencias Particularidades

Anexo 3. Gestión ambiental

GESTIÓN AMBIENTAL

SUBCATEGORÍAS	CONVERGENCIAS	PARTICULARIDADES
Licencias ambientales - estudios de impacto ambiental	<p>Contar con licencia ambiental en fase exploratoria.</p> <p>Autores</p> 	<p>Autores</p> <p>PM</p>  <p>Protocolos de fiscalización específicos para pequeña minería.</p>
	<p>TdR para los pequeños mineros ajustados a su realidad y para los DAA.</p> <p>Autor</p> 	<p>Autor</p> <p>PNOM</p> <p>Licencia ambiental adaptada al contexto y por etapas.</p> <p>Autor</p> <p>GDIAM</p> <p>EIA de los grandes proyectos deben seguir un curso diferente al resto de los proyectos de inversión.</p>
	<p>1. Determinar cuál es la minería necesaria para el país.</p> <p>2. Ajustar los aspectos de compensaciones de los proyectos mineros para su adecuada ejecución.</p> <p>Autor</p> 	<p>3. Pólizas minero ambientales establecidas.</p> <p>4. Mejorar el esquema de licenciamiento ambiental actual.</p>
Áreas protegidas	<p>1. Respetar las determinaciones adoptadas a través de la declaratoria de áreas protegidas.</p> <p>2. Regular en una norma las áreas protegidas del orden municipal.</p> <p>Autor</p> 	<p>Autor</p>  <p>Cumplir las normas Aichi y las de política de biodiversidad en torno a las decisiones del sector minero.</p>
Ordenamiento territorial ambiental	<p>1. Ordenamiento del territorio para saber donde es viable el desarrollo de la actividad minera.</p> <p>2. Planificación y ordenamiento ambiental del territorio, aclarar reglas de juego para uso de áreas estratégicas del país.</p> <p>Autores</p> 	<p>Autores</p> <p>PNOM PSME</p> <p>Incluir a las autoridades mineras en el proceso de ordenamiento.</p> <p>Autores</p> <p>EAE</p>  <p>Sistema de información que incluya todas las variables de la actividad minera.</p>

Anexo 3. Gestión ambiental

Convergenencias Particularidades

4. Aspectos Económicos

La categoría de aspectos económicos hace referencia al valor de la renta derivado de la actividad extractiva. Esta categoría se organizó en 3 componentes con 34 recomendaciones que equivalen al 8% del total de recomendaciones sistematizadas.

4.1. Mejoras en el recaudo, distribución, uso y supervisión de las regalías y la renta

• *Convergencias*

La primera convergencia que se presenta es **la reforma al Sistema General de Regalías** que son presentadas por el GDIAM, la Universidad Externado, La Contraloría y Foro Nacional por Colombia. Se plantea que este Sistema no está funcionando de manera adecuada y no está *generando equidad territorial ni regional, por ello se propone modificar la metodología para el cálculo de las tarifas de las regalías al igual que los precios de tasas fijas para las regalías*. El GDIAM plantea que la *transferencia en el recaudo de las regalías debería estar en manos de la DIAN*. Además de mejorar la manera de liquidar y recaudar los tributos y regalías, se debe contar con entidades que tengan la suficiente capacidad para realizar un control técnico y efectivo en todos los campos involucrados en la materia.

La Contraloría y la U. Externado recomiendan que para asegurar el desarrollo sostenible se debe **planificar el manejo de los recursos y principalmente el de la renta minera** para destinarse a financiar proyectos de desarrollo social, económico, ambiental, infraestructura y para la creación y fortalecimiento de la capacidad productiva local y nacional. Además, Foro menciona que *las regalías se deben convertir en oportunidades de desarrollo para la población y para generar capacidades institucionales para su manejo*.

La política minera y el PNOM concluyen que para el tema de las regalías es importante que se tenga en cuenta las regiones y municipios productores para generar mayores beneficios en estas zonas, es decir que **se deben generar mayores recursos para los municipios con proyectos mineros**. A esto se suma las recomendaciones del EAE en la que se plantea la necesidad de la *gestión y la utilización de la regalías*.

• *Particularidades*

El GDIAM recomienda la creación de un *sistema integrado de información* que cuente con un censo minero actualizado y con datos sobre el desempeño económico de la actividad minera, todo esto para permitir un sistema de *pago de regalías que sea simple, equilibrado, eficiente y transparente*. Adicionalmente se insta al Estado colombiano a *eliminar el sistema fijo de cálculo de la tasa por concepto de regalías* para reemplazarlo por un sistema flexible, que permita que este varíe en función del ciclo de precios internacionales. Además, se proyecta la implementación

de una regla de ahorro y estabilización contracíclica, lo cual implica una *regla fija de ahorro*, independiente del ciclo de las materias primas. Se plantea que es importante facultar al Gobierno *para liquidar motu proprio las regalías sobre los ingresos reales de exportación*. Por otra parte, se recomienda evaluar el diseño de un sistema de alarmas tempranas (supervisión inteligente) en la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE).

También plantea la necesidad de *fortalecer la participación ciudadana en todo el Sistema General de Regalías*, y en particular, en los mecanismos de control social para promover un mayor diálogo y trabajar en una agenda local-nacional en torno a la financiación de políticas públicas por medio de las regalías.

La Universidad Externado plantea que para definir los instrumentos para grabar las empresas del sector minero es necesario tener en cuenta algunas condiciones que permiten conocer en detalle las características especiales que posee el sector extractivo, entre estas condiciones se destacan: (i) conocer los riesgos que asume tanto el Estado como los inversionistas para la actividad minera (ii) se deben realizar análisis costo-beneficio (iii) ponderación de factores relacionado con lo laboral, ambiental, político y social. Adicionalmente, se deben revisar los acuerdos comerciales que se establecieron con algunas empresas del sector relacionadas con las *bajas tasas de regalías y la forma como estas se liquidan*.

La Contraloría plantea que es necesario la creación de instrumentos de participación del Estado en la minería para el cobro por derechos o participaciones por la explotación, *contratos de asociación o la constitución de una empresa pública minera*.

4.2. Infraestructura

No hay convergencias de más de un actor. El GDIAM propone un acuerdo nacional para que por un período no menor a 15 años se destinen **recursos especiales a la construcción de infraestructura** productiva que permita conectarse con los centros productivos del mundo, sin descuidar el fortalecimiento de la inversión social. Además, se plantea una estrategia para el desarrollo de infraestructura como decisión política que debe contar con **alianzas público-privadas**, la colaboración internacional y la contraprestación en acuerdos nacionales.






La Universidad Externado propone favorecer la materialización de proyectos relacionados con **infraestructura básica para el desarrollo**, evaluar mecanismos viables dentro de la cooperación que permitan la construcción conjunta de puertos, ferrocarriles y uso de tecnologías de información.

4.3. Mejoramiento de la productividad

- *Convergencias*

La Universidad Externado, el GDIAM y la política minera recomiendan **el uso de las TIC y nuevas tecnologías** para la extracción de los minerales con el fin de generar un mayor aprovechamiento de los recursos naturales, adicionalmente se menciona que estas tecnologías pueden contribuir a *mejorar la competitividad, seguridad y eficiencia en la industria.*

ASPECTOS ECONÓMICOS

SUBCATEGORÍAS	CONVERGENCIAS	PARTICULARIDADES
Mejoras en el recaudo, distribución, uso y supervisión de las regalías y la renta	<p>Reforma al SGR para la equidad territorial.</p> <p>Autores </p>	<p>Autor GDIAM</p> <p>Transferencia a cargo de la DIAN.</p>
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Modificación metodología de cálculo. Mejorar manera de liquidar y recaudar tributos y regalías. 2. Sistema integrado de información: censo minero, desempeño económico para un pago de regalías simple, equilibrado, eficiente y transparente. 3. Eliminar el sistema fijo de cálculo de la tasa de regalías por uno flexible. 4. Regla fija de ahorro. 5. Fortalecer la participación ciudadana en todo el Sistema General de Regalías (mecanismos de control social). 	<p>Autor GDIAM</p> <p>Autor </p> <p>Contratos de asociación para incluir participación del Estado.</p>
	<p>Planeación en el manejo de la renta.</p> <p>Destinación a desarrollo social, económico, ambiental, infraestructura, capacidades institucionales.</p>	<p>Autores </p> <p>Autores PM EAE PNOM</p> <p>Generar mayores recursos para los municipios con proyectos mineros (gestión y utilización de regalías).</p>
Infraestructura	<ol style="list-style-type: none"> 1. Acuerdo nacional por 15 años para construcción de infraestructura. 2. Alianzas público - privadas para el desarrollo de infraestructura. 	<p>Autor GDIAM</p> <p>Autor </p> <p>Infraestructura básica para el desarrollo.</p>
Productividad y encadenamientos	<p>Uso TIC y nuevas tecnologías.</p> <p>Autores PM GDIAM </p>	

Anexo 4. Aspectos económicos

Convergencias ■ Particularidades ■

5. Relación con comunidades

La categoría de relación con comunidad hace referencia a las recomendaciones que contemplan a la ciudadanía como un actor fundamental en la actividad minera. Esta categoría contiene un total de 54 recomendaciones equivalentes al 13% del total de recomendaciones sistematizadas. Estas se organizaron en 3 subcategorías de la siguiente forma:

5.1. Relacionamiento con grupos étnicos

En esta subcategoría se abordan todas las recomendaciones que hacen un énfasis en la inclusión de las comunidades étnicas en las decisiones relacionadas con la actividad minera.

• *Convergencias*

La Contraloría General, el GDIAM, la U. Externado y Foro por Colombia recomiendan que los procesos de consulta previa adelantados con las comunidades se realicen de manera informada de modo que cuenten con los elementos necesarios para decidir.

De otra parte, Foro Nacional por Colombia y el GDIAM recomiendan que el Gobierno Nacional debe liderar y garantizar la protección de los derechos de las comunidades étnicas y por ende deberá establecer las medidas necesarias para que se garantice la consulta previa en los proyectos mineros. Una alternativa que se plantea es la elaboración de una **ley estatutaria sobre consulta previa**.

El Plan Nacional de Ordenamiento Minero recomienda que los procesos de consulta previa que se realicen con las comunidades étnicas sean oportunos en el tiempo y no cuando los proyectos mineros ya se están desarrollando. Del mismo modo, La CGR recomienda que la consulta previa sea aplicable antes de la etapa de exploración y de la titulación.

El GDIAM recomienda que se desarrolle un **diálogo intercultural** en el nivel regional que permita consolidarlo como una práctica de diálogo permanente liderada por el Estado a fin de generar un desarrollo para todas las comunidades. A esto se suma la recomendación de la Universidad Externado de Colombia la cual asegura que solo de este modo, se podrá garantizar el bienestar y mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos indígenas.

• *Particularidades*

La Contraloría General identifica que hay un estado de cosas inconstitucional respecto a la consulta previa, por lo que *recomienda la articulación y participación de todas las instancias del Estado para solucionarlo*.

Adicionalmente, propone que cuando el contrato minero se modifique mediante Otro Si entre la autoridad minera y el operador, se deberá hacer consulta previa nuevamente teniendo en cuenta que es una modificación al contrato inicial que fue consultado.

La U. Externado asegura que es fundamental que se brinden las *herramientas sociojurídicas* para la protección territorial y el desarrollo autónomo de las comunidades étnicas. En esta línea, propone que se formule una *política minera étnica* coherente con la realidad de los territorios colectivos y también que se formule una *Ley Estatutaria que regule el derecho a la tierra y el territorio de las comunidades étnicas*.

5.2. Participación ciudadana

En esta subcategoría se abordan las recomendaciones que hacen referencia a la relevancia de la participación ciudadana en las decisiones inherentes a la actividad minera. Esta categoría comprende:

- *Convergencias*

La Contraloría General, el GDIAM y el PNOM recomiendan frente a este tema que se debe establecer el licenciamiento social para proyectos de mediana y grande minería, **entendiéndolo como un proceso en el que las comunidades deciden si permiten la actividad minera en sus territorios**. Para ello, se debe generar un diálogo entre los diferentes actores del territorio para analizar los impactos sociales, ambientales etc., y propiciar la participación ciudadana en todo el proceso de licenciamiento ambiental.

El GDIAM y Foro Nacional por Colombia recomiendan promover y aprovechar espacios institucionales de participación ciudadana que garanticen una cultura del diálogo social entre gobiernos, empresas mineras y comunidades locales y étnicas con el objetivo de generar acuerdos y pactos socio ambientales para reducir los impactos negativos en el territorio y pueda verse como una oportunidad de desarrollo. Adicional a esto, el PNOM recomienda incorporar y **adoptar procedimientos y criterios precisos de diálogo y participación en las decisiones claves del sector**.

En materia de incidencia de la ciudadanía, Foro Nacional por Colombia propone que la **ciudadanía debe incidir en materia de política pública** para que se puedan cubrir los vacíos y debilidades del sector minero. En este orden, el GDIAM propone ampliar la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las decisiones que se tomen al interior de los OCAD en materia de distribución y asignación de las regalías.

La Contraloría General y el GDIAM consideran importante que se establezcan **compromisos o acuerdos sociales que sean incluidos dentro de los contratos mineros** de modo que puedan

ser fiscalizados por la misma ciudadanía con un carácter de obligatoriedad. Esto debe ir más allá del mero cumplimiento de la ley y promover la participación ciudadana, la transparencia y la observancia de Derechos Humanos.

En lo que respecta a condiciones de la participación ciudadana en las decisiones mineras, el GDIAM y Foro Nacional por Colombia recomiendan que sea fundamental implementar un programa de fortalecimiento a la ciudadanía para el ejercicio de la participación efectiva en los asuntos de la minería.

Foro Nacional por Colombia considera necesario realizar un trabajo de cara a la opinión pública para que la discusión en torno a la minería no se realice en círculos cerrados, sino a la vista de los ciudadanos y las ciudadanas. En este orden, propone junto a la Política Minera, multiplicar las redes y los espacios de diálogo que involucren a los actores del sector y a diversos tipos de organizaciones de la sociedad civil lo cual genera confianza entre los actores. Para ello, la Política Minera recomienda diseñar estrategias para la intervención de los actores clave.

• *Particularidades*

El PNOM recomienda que se implementen los planes de gestión social tal y como lo plantea la Agencia Nacional de Minería, como un mecanismo de gestión de los impactos y los beneficios de la actividad minera para las comunidades.

Por último, el GDIAM recomienda que sea necesario *definir lineamientos de política sobre las consultas populares a nivel municipal.*

Para que la participación sea efectiva, el GDIAM recomienda que haya ciertas condiciones previas referidas al proceso de participación pero también a los resultados. Es decir, *el proceso debe ser representativo de todos los actores involucrados y los resultados deben beneficiarlos a todos.*

Así mismo, recomienda que la participación ciudadana en la actividad minera deba *acogerse a la definición de estándares internacionales de participación ciudadana para las empresas extractivas.*

Frente a los procesos de reasentamiento, la Universidad Externado de Colombia recomienda que haya una participación activa de la sociedad civil para que se una reglamentación apropiada en estos procesos.

También recomienda que la participación ciudadana no deba ser entendida como la aceptación de la actividad minera sino que debe *armonizarse el conocimiento científico y técnico con los presupuestos cosmológicos de la identidad indígena.*

5.3. Conflictos socioambientales

Esta categoría comprende las recomendaciones que abordan los conflictos socioambientales desde sus causas o sus posibles soluciones. Estas son:




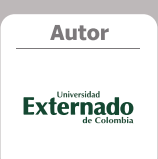








- *Particularidades*

La Contraloría General recomienda que las decisiones mineras deben estar antecedidas por la *identificación de impactos en comunidades* para evitar que se agrave el conflicto armado y los conflictos socio-ambientales. De otro lado, también argumenta que la autoridad ambiental concede licencias ambientales o planes de manejo ambiental a proyectos que no han resuelto una situación de conflictividad social que además de problemas de salud pública conlleva otras restricciones de acceso al territorio y a su base natural que es vital para la subsistencia de las poblaciones y su economía campesina.

La Universidad Externado de Colombia recomienda frente al aumento de las tensiones en materia socio ambiental por cuenta de la minería, renovar los abordajes teóricos que permitan incorporar el rol creciente de actores sociales y empresariales. En este orden, propone un *modelo cooperativo de gobernanza y alianzas multi-actor para dar trámite* a los conflictos aun cuando éstos no se solucionen del todo.

De otra parte, el Plan Nacional de Ordenamiento Minero recomienda hacerle seguimiento y control a los conflictos relacionados con el uso de la tierra mediante *observatorios conformados por las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial* para identificar casos puntuales y poder llevarlos a la COT a través del Comité Especial Interinstitucional con el fin de analizarlos y de identificar medidas preventivas de conflictos o solución de los mismos.

RELACIÓN CON COMUNIDAD

SUBCATEGORÍAS	CONVERGENCIAS	PARTICULARIDADES
Grupos étnicos	<p>Surtir procedimiento consulta previa de manera informada.</p> <p>Autores </p>	<p>Autor </p> <p>Estado de cosas incosteitucional respecto a consulta previa.</p> <p>Articulación y participación de todas las instancias del Estado para solucionarlo.</p> <p>Cuando el contrato se modifique mediante Otro sí se deberá hacer nuevamente consulta previa.</p>
	<p>Gobierno debe liderar y garantizar la protección de derechos de las comunidades étnicas (Ley Estatutaria de Consulta Previa).</p> <p>Autores </p>	<p>Autor </p> <p>Formular Política Minera Étnica coherente.</p> <p>Ley Estatutaria que regule el derecho a la tierra y territorio de comunidades étnicas.</p>
	<p>Consulta previa con comunidades étnicas oportuna en el tiempo y aplicable antes de exploración y titulación.</p> <p>Autores </p>	<p>Autores </p> <p>Diálogo intercultural a nivel regional que se consolide como práctica permanente para garantizar el bienestar de pueblos indígenas.</p>
Participación ciudadana	<p>Licencia social para que comunidades decidan viabilidad de proyecto.</p> <p>Autores </p>	<p>Autor </p> <p>Planes de gestión social como mecanismo de gestión de impactos y beneficios para comunidades.</p>
	<p>Promover y aprovechar espacios de participación para construir acuerdos y pactos entre actores clave.</p> <p>Autores </p>	<p>Autor </p> <p>Definir lineamientos de política sobre consultas populares a nivel municipal.</p>
	<p>La ciudadanía debe incidir en materia de política pública y en decisiones de los OCAD.</p> <p>Autores </p>	<p>Autor </p> <p>Participación representativa y resultados para todos.</p> <p>Participación ciudadana debe acogerse a estándares internacionales.</p>

Convergencias ■ Particularidades ■

Anexo 5. Relación con comunidad

RELACIÓN CON COMUNIDAD

SUBCATEGORÍAS	CONVERGENCIAS	PARTICULARIDADES
Participación ciudadana	<p>Incluir compromisos o acuerdos sociales en contratos mineros.</p> <p>Autores GDIAM CONTRALORIA</p>	<p>Autor Universidad Externado de Colombia</p> <p>Participación activa de la sociedad civil en procesos de reasentamiento.</p> <p>Aspectos técnicos y científicos de minería deben armonizarse con presupuestos cosmológicos de identidad indígena.</p>
	<p>Implementar programa de fortalecimiento a ciudadanía en temas de participación.</p> <p>Autores GDIAM Foro</p>	
	<p>Discusión amplia en torno a la minería, multiplicando las redes y espacios de diálogo.</p> <p>Autores PM Foro</p>	
Conflictos socio - ambientales		<p>Autor CONTRALORIA</p> <p>Decisiones mineras antecedidas de identificación de impactos en comunidades.</p>
		<p>Autor Universidad Externado de Colombia</p> <p>Modelo cooperativo de gobernanza y alianzas multi - actor para dar trámite a conflictos.</p>
		<p>Autor PNOM</p> <p>Observatorios conformados por las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial para seguimiento y control de conflictos.</p>

Anexo 5. Relación con comunidad

Convergencias ■ Particularidades ■

6. Desarrollo local

La categoría de desarrollo local hace referencia a los impactos de la actividad minera en el territorio donde se ejecuta. Esta categoría se organizó con cuatro componentes, elementos a tener en cuenta para la toma de decisiones sobre la viabilidad e implementación de proyectos en lo local. La categoría de desarrollo local se configuró con 42 recomendaciones, es decir el 10% del total de las sistematizadas y se organizó en 4 subcategorías así:

6.1. Impactos en lo local

• *Convergencias*

Dentro de las convergencias identificadas, la primera se presenta alrededor de los **procesos de reasentamiento** que son presentados por la U. Externado y la Contraloría General. Se plantea que no existe una regulación clara sobre estos procesos ni hay mecanismos de control. Por ello se propone la necesidad de *proveer regulación y mecanismos de planeación, control y monitoreo para garantizar un reasentamiento adecuado y cumplimiento de lo pactado*. La Contraloría General plantea la necesidad de atender los casos de incumplimiento de las empresas.

Otra convergencia surge en la necesidad de **considerar los impactos en un amplio espectro** para el desarrollo de la actividad extractiva en el territorio. La CGR plantea que se debe *asumir y socializar los impactos humanitarios* producto del desarrollo de la actividad minera en el territorio. Por su parte la Universidad Externado propone que antes de dar luz verde a un proyecto, las autoridades deben considerar los impactos en sus amplias dimensiones (*reasentamiento, pérdidas materiales, cambios en el entorno laboral, social, afectivo y familiar*).

• *Particularidades*

La Contraloría General afirma que se debe considerar *planes de contingencia para enfrentar el riesgo de seguridad alimentaria*. Como parte de la garantía de los derechos humanos de los habitantes, la U. Externado plantea el uso racional de los RNNR que considere el acceso al agua necesaria para dicha explotación.

También incluye la necesidad de llegar a *acuerdos con los mineros para el desarrollo responsable del sector*; a los barequeros, mineros tradicionales, pueblos indígenas y afrodescendientes se les debe respetar sus derechos y éstos a su vez deben cumplir con operar en zonas autorizadas cumplimiento de normas y estándares establecidos por la ley.

La U. Externado propone como una herramienta de progreso para el sector que las empresas garanticen apertura al ejercicio legítimo del *derecho a la asociación sindical y negociación colectiva*.

6.2. Encadenamientos productivos y creación de valor compartido

• *Convergencias*

El fortalecimiento de **encadenamientos productivos** fue propuesto por el PNOM, la U. Externado y la CGR. En ese sentido, el PNOM propone el fortalecimiento de capacidades locales para la proveeduría de bienes y servicios para el sector minero y energético. Por su parte, la U. Externado propone que las estructuras productivas sectoriales tengan una visión estratégica de encadenamiento a las materias primas de las minas nacionales para una política minera articulada con los demás sectores. La CGR plantea que es necesario romper con el carácter de país exportador neto de materias primas y acumulador de residuos contaminantes a uno que genere encadenamientos, privilegiando el mercado local, estimulando las exportaciones de bienes con valor agregado y mayores impuestos para la venta al exterior de bienes primarios.

• *Particularidades*

El GDIAM afirma que se debe contar con políticas públicas y prácticas empresariales fundadas en el *principio de valor compartido* con los habitantes y con el territorio donde se lleva a cabo la actividad extractiva.

6.3. Acuerdos entre actores locales

No hay convergencias de más de un autor. La U. Externado plantea que para abordar las tensiones es fundamental *incorporar a los actores sociales y empresariales y se adopten modelos cooperativos de gobernanza y alianzas multi-actor*. Adicionalmente apoya que se fortalezcan los procesos de social accountability como una alternativa menos costosa a las vías legales.

La política minera afirma que se debe propiciar el diálogo y la coordinación con los gobiernos territoriales.

6.4. Impulso a la pequeña y mediana minería

• *Convergencias*

Se identifica como propuesta común a la mayoría de autores la importancia de **incluir dentro de un nuevo modelo a la minería artesanal y pequeña minería**. El GDIAM propone la creación dentro del Viceministerio de Minas de una dirección para la minería ancestral y artesanal. La CGR plantea que se deben diseñar *programas que apoyen la consolidación de emprendimientos mineros*; la EAE propone *líneas de financiación o microcréditos* para formalizar su situación y abandonar la minería de subsistencia; el GDIAM sugiere incentivos para que se puedan asociar y aumenten escalas de producción y coincide con la U. Externado en que también se deben ofrecer alternativas de ingresos para quienes hacen minería ancestral y artesanal.

En cuanto a la formalización minera, la U. Externado propone fortalecer espacios de concertación como la mesa minera para la construcción e implementación de una **política de formalización**. Foro afirma que a la hora de formular dicha política es fundamental considerar *medidas distintas para comunidades indígenas y afrocolombianas*. PNOM propone generar *estímulos a las grandes empresas para formalizar mineros y un plan de choque para la formalización*.

El GDIAM sugiere realizar un inventario de trámites para racionalizar el proceso de formalización y de esta forma evitar que estos requerimientos sigan siendo fuente de informalidad.

- *Particularidades*

La U. Externado afirma que las categorías para minería de pequeña escala usadas de manera indistinta han conllevado a criminalizar a sujetos que de manera tradicional han realizado esta actividad. Por tanto es fundamental que al hacer dicha *clasificación se reconozca la relación de identidad y arraigo que tienen los trabajadores mineros con el territorio*, a raíz de la actividad que desempeñan.

Y respecto a la *pequeña minería*, la política minera incluye *asignación de recursos para este tipo de minería, asistencia técnica, mejores prácticas y apoyo diferenciado*. También, el PNOM sugiere fortalecer los esquemas de comercialización y los *sistemas de registro* que permitan hacer *seguimiento a la comercialización de los productos mineros*.




DESARROLLO LOCAL

SUBCATEGORÍAS	CONVERGENCIAS	PARTICULARIDADES
Impacto en lo local	<p>Considerar los impactos en un amplio espectro para el desarrollo de la actividad extractiva en el territorio.</p> <p>Autores Universidad Externado de Colombia CONTRALORIA GENERAL DE LA ADMINISTRACION</p>	<p>Autor Universidad Externado de Colombia</p> <p>Análisis concienzudo de las autoridades sobre consecuencias positivas y negativas de los proyectos: reasentamientos, pérdidas materiales, cambios en el entorno laboral, social, afectivo y familiar.</p>
	<p>Atención a incumplimientos de las empresas en procesos de reasentamiento.</p> <p>Regulación y mecanismos de planeación, control y monitoreo de dichos procesos.</p> <p>Autores Universidad Externado de Colombia CONTRALORIA GENERAL DE LA ADMINISTRACION</p>	<p>Autor CONTRALORIA GENERAL DE LA ADMINISTRACION</p> <p>Asumir y socializar los impactos humanitarios producto del desarrollo de la actividad minera en el territorio.</p>
	<p>1. Planes de contingencia para disminuir riesgos de seguridad alimentaria.</p> <p>2. Acuerdos con los mineros para el desarrollo responsable del sector.</p> <p>Autor CONTRALORIA GENERAL DE LA ADMINISTRACION</p>	<p>Autor Universidad Externado de Colombia</p> <p>1. Uso racional de los RNNR que implica acceso al agua para la exploración.</p> <p>2. Garantizar el derecho de asociación y negociación colectiva de los trabajadores.</p>
	<p>Fortalecimiento de encadenamientos productivos.</p> <p>Autores PNOM Universidad Externado de Colombia CONTRALORIA GENERAL DE LA ADMINISTRACION</p>	<p>Autor PNOM</p> <p>Fortalecer sistemas regionales de innovación y proveeduría de bienes y servicios para el sector minero y energético.</p>
Encadenamientos productivos y cadena de valor compartido	<p>Estructuras productivas sectoriales con visión estratégica de encadenamiento a las materias primas de las minas nacionales para una política minera articulada con los demás sectores.</p> <p>Autor Universidad Externado de Colombia</p>	<p>Autor CONTRALORIA GENERAL DE LA ADMINISTRACION</p> <p>Encadenamientos privilegiando el mercado local, estimulando las exportaciones de bienes con valor agregado y mayores impuestos para la venta al exterior de bienes primarios.</p>
		<p>Autor GDIAM</p> <p>Políticas públicas y prácticas empresariales fundadas en el principio de valor compartido con los habitantes y con el territorio.</p>

Anexo 6. Desarrollo local

Convergencias ■ Particularidades ■

DESARROLLO LOCAL

SUBCATEGORÍAS	CONVERGENCIAS	PARTICULARIDADES
<div data-bbox="168 806 328 953" style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> Impulso a la pequeña y mediana minería </div>	<p>Nuevo modelo que incluya minería artesanal y pequeña minería.</p> <div data-bbox="737 386 886 546" style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> Autores EAE  <small>CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA</small> </div>	
	<p>Política de formalización.</p> <div data-bbox="737 596 886 756" style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> Autores EAE  <small>CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA</small> </div>	
		<div data-bbox="941 806 1091 953" style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> Autor  <small>Universidad Externado de Colombia</small> </div> <p>Clasificación de la minería que reconozca la relación de identidad y arraigo que tienen los trabajadores mineros con el territorio a raíz de la actividad que desempeñan.</p>
		<div data-bbox="941 1016 1091 1163" style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> Autor PM </div> <p>Asignación de recursos para pequeña minería, asistencia técnica, mejores prácticas y apoyo diferenciado.</p>
		<div data-bbox="941 1226 1091 1373" style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> Autor PNOM </div> <p>Fortalecer los esquemas de comercialización y los sistemas de registro que permitan hacer seguimiento a la comercialización de los productos mineros.</p>

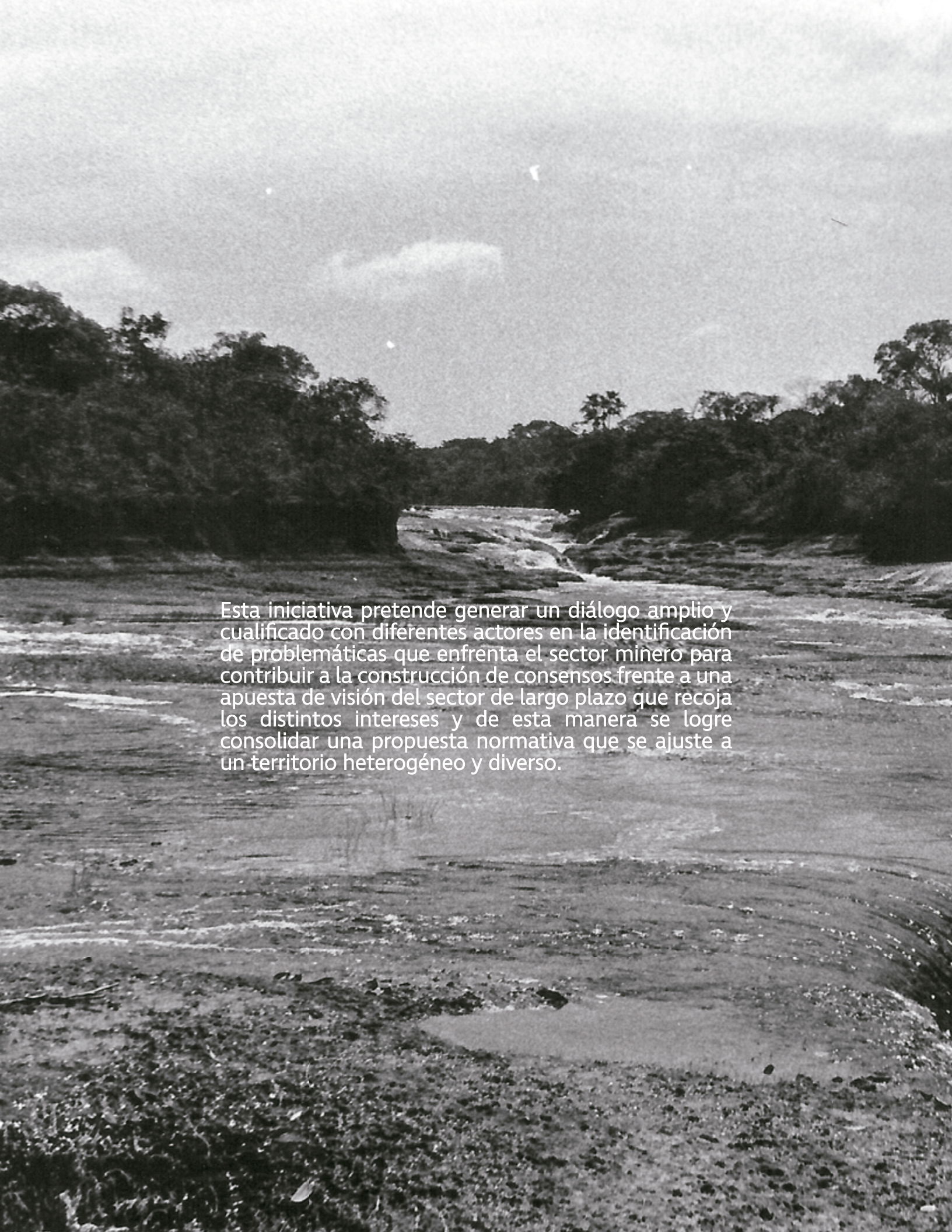
Convergencias Particularidades

Anexo 6. Desarrollo local

Bibliografía

- Departamento Nacional de Planeación DNP. (2014). *"Evaluación Ambiental Estratégica del Plan Nacional de Desarrollo Minero"*, noviembre. Disponible en: <https://sinergia.dnp.gov.co/Lists/Publicaciones/DispForm.aspx?ID=121&ContentTypeld=0x0100D493AEC3816F4248AD16E3273B7EE464>
- Garay, L. J. (Director). Pardo, L., Rudas, G., Roa, E., Arbeláez, L., Torres, J., Cruz, J., Silva, A., Mena, J., Pérez, M., Salgado, C., Ñañez, J., Vargas, F. y Fierro, J. (2014). *"Minería en Colombia: Control público, memoria y justicia socio-ecológica, movimientos sociales y posconflicto"*, Contraloría General de la República, julio. Disponible en: http://www.colombiapuntomedio.com/Portals/0/Archivos2014/Biblioteca2014/Libro%20mineria_vol.%20IV_serie%20final.pdf
- Garay, L. J. (Director). Pardo, L., Fierro, J., López, R., Santacoloma, L., Negrete, R., Vargas, F., Rudas, G., Espitia, J., González, B., Morales, J., Gutiérrez, E., Roa, E., Mena, J., Salgado, C. y Barberi, F. (2014). *"Minería en Colombia: Daños ecológicos y socio-económicos y consideraciones sobre un modelo minero alternativo"*, Contraloría General de la República, junio. Disponible en: http://www.colombiapuntomedio.com/Portals/0/Archivos2014/Biblioteca2014/Libro%20mineria_vol.%20III_serie%20final.pdf
- Garay, L. J. (Director). Rudas, G., Espitia, J., Mena, J., Pardo, L., Fierro, J., Olivero, J., Caballero, K., Guerrero, A., Vargas, F. y Negrete, R. (2013). *"Minería en Colombia: Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos"*, Contraloría General de la República, noviembre. Disponible en: <http://www.colombiapuntomedio.com/Portals/0/Archivos2013/Biblioteca2013/MINERIA%20EN%20COLOMBIA%20-%20II.pdf>
- Garay, L. J. (Director). Cabrera, M., Espitia, J., Fierro, J., Negrete, R., Pardo, L., Rudas, G. y Vargas., F. (2013). *"Minería en Colombia: Fundamentos para superar el modelo extractivista"*, Contraloría General de la República, mayo. Disponible en: http://lasillavacia.com/sites/default/files/mineropedia/mineria_en_colombia.pdf
- GDIAM. Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia. (2016). *"Propuestas para una visión compartida sobre la minería en Colombia"*, abril. Disponible en: <http://gdiam.ssrc.org/>

- Henao, J. y Montoya, M. (Eds.) (2016). *"Minería y Desarrollo: aspectos jurídicos de la actividad minera"*, Tomo 1, Universidad Externado de Colombia, Derecho del Medio Ambiente, ISBN: 9789587724431
- Henao, J. y García, M. (Eds.) (2016). *"Minería y Desarrollo: medio ambiente y desarrollo sostenible en la actividad minera"*, Universidad Externado de Colombia, Derecho del Medio Ambiente, ISBN: 9789587724448
- Henao, J. y Restrepo, C. (Eds.) (2016). *"Minería y Desarrollo: competitividad y desempeño en el sector minero"*, Universidad Externado de Colombia, Derecho del Medio Ambiente, ISBN: 9789587724455
- Henao, J. y González, A. (Eds.) (2016). *"Minería y Desarrollo: Minería y comunidades: impactos, conflictos y participación ciudadana"*, Universidad Externado, Derecho del Medio Ambiente, ISBN: 9789587724486
- Henao, J. y Díaz, S. (2016). *"Minería y Desarrollo: historia y gobierno del territorio minero"*, Universidad Externado de Colombia, Derecho del Medio Ambiente, ISBN: 9789587724462
- Ministerio de Minas y Energía. (2016). *"Política Minera de Colombia. Bases para la minería del futuro"*, Resolución 40391 de 2016. Disponible en: <https://justiciaambientalcolombia.org/2016/04/28/resumen-politica-minera/>
- Unidad de Planeación Minero-Energética PNOM. (2014). *"Plan Nacional de Ordenamiento Minero"*, Resolución UPME 0256 de 2014. Disponible en: http://www.upme.gov.co/Normatividad/Upme/2014/PNOM_EN_EXTENSO.PDF
- Velásquez, F. (Coord). Peña, J., Martínez, M., y Calle, M. (2014). *"La normativa minera en Colombia"*, Foro Debates N° 8, febrero. Bogotá, D.C. Disponible en: <http://www.foronacional.org/en-blanco-c1iob>



Esta iniciativa pretende generar un diálogo amplio y cualificado con diferentes actores en la identificación de problemáticas que enfrenta el sector minero para contribuir a la construcción de consensos frente a una apuesta de visión del sector de largo plazo que recoja los distintos intereses y de esta manera se logre consolidar una propuesta normativa que se ajuste a un territorio heterogéneo y diverso.