



Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga



La Suma de Todos
CONSEJERÍA DE INMIGRACIÓN
Comunidad de Madrid

Con el apoyo de la fundación



Konrad
Adenauer
Stiftung



Objetivo del Observatorio Legislativo

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.



Hoja de vida del proyecto

- **Nombre del proyecto:** "por la cual se modifica la Ley 685 de 2001, Código de Minas."
- **Número del proyecto:** 10 de 2007 Senado.
- **Autor:** Hernán Martínez Torres, ministro de Minas y Energía.
- **Ponentes:** senadores Julio Alberto Manzur Abdala, Antonio Valencia Duque, Oscar Reyes Cárdenas, Ernesto Ramiro Estacio, José Gonzalo Gutiérrez, Mauricio Jaramillo Martínez, Jorge Enrique Robledo Castillo, Luis Carlos Torres Rueda, Manuel Guillermo Mora Jaramillo.
- **Gacetas del Congreso:** 493, 547, 575, 530 y 344 de 2007 y 46 de 2008.
- **Estado actual:** aprobado en segundo debate en plenaria de Senado.



www.icpcolombia.org

Código de Minas



Contexto



La explotación tradicional de recursos minerales como carbón, níquel y metales preciosos ha sido una actividad constante en la economía colombiana. La Inversión Extranjera Directa (IED) al sector minero ha aumentado sustancialmente en los últimos



años. En el 2005 el valor de la IED al sector sumó US\$2.157 millones correspondientes a 41% del total de IED, siendo el aumento más notorio desde 1994, y en el último año correspondió a 12% del total nacional con US\$1.047 millones. A su vez, en el año 2006 la minería aportó a los ingresos corrientes de la nación un total de \$1.17 billones y sus exportaciones ascendieron a US\$5.000 millones representando el 21% de las exportaciones totales del país.

Varios países desarrollados, como Australia y Canadá, y de economías emergentes como Botswana, Perú, Brasil y Chile han logrado mejorar su economía a partir de la potencialización de sus recursos naturales y en especial de la minería. Hoy, Australia y Canadá son grandes exportadores mundiales de minerales, mientras Botswana ha logrado sustanciales y positivos resultados económicos con la producción de diamantes. A su vez, en los países latinoamericanos la explotación de minerales representa entre el 7 y el 10% del Producto Interno bruto (PIB).

En el país, la reforma al Código de Minas es uno de los principales proyectos de ley que hace tránsito en el Congreso, pues esta iniciativa gubernamental incorpora una serie de reformas estructurales con el objeto de aprovechar en su totalidad el potencial minero colombiano y hacer de este sector uno de los más competitivos del país. Para Fedesarrollo,

entidad especializada en investigaciones económicas, "Colombia podría incrementar fácilmente la competitividad de su sector minero si aumentara los niveles de información disponible e implementará una legislación y políticas sectoriales más favorables. De

otra parte, la pequeña y mediana minería pueden ser una importante fuente de empleo e ingresos para el país, especialmente para las regiones de vocación minera. Sin embargo, en la actualidad estas actividades se llevan a cabo en condiciones tecnológicas y económicas precarias e incumpliendo con frecuencia las normas ambientales"¹.

Algunas de las modificaciones que propone el proyecto, que inicia su trámite en la Cámara de Representantes, incluyen un ajuste normativo para el otorgamiento de licencias de exploración y explotación donde se compruebe la capacidad técnica y económica de los solicitantes; la delimitación de "áreas especiales" con potencial minero importante susceptibles de ser otorgadas en concesión mediante procesos de **selección objetiva**, y la posibilidad de integración de áreas para explotaciones mineras de gran tamaño que pertenezcan al mismo yacimiento. La revisión y adecuación del régimen normativo minero por parte del Congreso, no sólo resulta útil y pertinente, sino que permitirá que el sector minero tenga las herramientas necesarias para enfrentar la demanda internacional de minerales aprovechando el potencial que tiene Colombia en materia minera.

1 Fedesarrollo. Economía y Política. Análisis de la coyuntura legislativa. Reforma al Código Minero. En



Los grandes temas del proyecto

Objetivo del Código de Minas

- ▶ Fomentar la exploración técnica y la explotación de los recursos mineros de propiedad estatal y privada.
- ▶ Estimular la actividad minera y satisfacer la demanda interna y externa de estos recursos.
- ▶ Fomentar el aprovechamiento armónico y la explotación racional de los recursos naturales no renovables y del ambiente, teniendo en cuenta aspectos como el desarrollo sostenible y el fortalecimiento económico y social del país.

1. Exploración y exportación de recursos mineros

- ⊗ En Colombia son de propiedad exclusiva del Estado todos los minerales sin importar el estado físico natural en el que se encuentren o su ubicación, es decir, si están yacientes en el suelo, el subsuelo o en terrenos de propiedad, posesión o tenencia de otras entidades públicas, particulares o comunidades específicas. De esta manera, la exploración y explotación de los recursos mineros sólo es posible a través de contratos de concesión minera debidamente registrados en el Registro Minero Nacional. Aunque estos contratos en ningún caso transfieren el derecho de propiedad de los minerales que allí se encuentran, permiten de manera temporal y exclusiva su apropiación mediante extracción o captación.
- ⊗ El proyecto de reforma del Código de Minas añade que dentro de la propuesta de contrato de concesión, los oferentes deberán señalar con anterioridad a la solicitud si en el área existe **minería tradicional**. Si el oferente no informa esta situación incurrirá en una causal de rechazo de la solicitud o de caducidad del contrato de concesión, si este ya está siendo ejecutado.

En este sentido, el proyecto de ley 10 de 2007 propone que cuando se exploten minas de propiedad estatal mediante minería tradicional, sin que exista título minero debidamente registrado, se deberá solicitar el otorgamiento de las minas en concesión y acreditar que los trabajos de explotación minera se han adelantado en la zona de forma continua desde antes de la entrada en vigencia de la Ley 685 de 2001 o Código de Minas; todo durante los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la ley.

2. Zonas reservadas, excluidas y restringidas

- ⊗ El Código de Minas desarrolla una serie de disposiciones normativas en relación con zonas reservadas, excluidas o restringidas de la actividad minera. Una de estas normas permite al gobierno nacional, por motivos de orden social o económico, delimitar en las áreas de explotaciones tradicionales de minería informal, zonas donde temporalmente no sean admitidas nuevas propuestas para explotación sobre todos o algunos minera-

les específicos. El objetivo es adelantar en estas zonas estudios geológico-mineros y desarrollar proyectos mineros estratégicos para el país, destinados a estructurar y ejecutar proyectos mineros especiales.

- ⊗ La reforma que hace tránsito en el Congreso propone que el gobierno nacional pueda delimitar otras áreas especiales que no estén siendo explotadas y donde, de acuerdo a la información geológica disponible, sea posible adelantar proyectos mineros especiales a través de contratos de concesión dentro de procesos de selección objetiva. Corresponderá a la autoridad minera establecer las contraprestaciones económicas que los proponentes deberán ofrecer, adicionales a las regalías determinadas por ley, y señalar el procedimiento, las condiciones y requisitos para escoger al **titular minero** para cada proyecto. Si dentro de los tres años siguientes a la delimitación de un área especial, no es adjudicada para la realización de un proyecto especial, quedará libre para ser otorgada en concesión conforme al procedimiento establecido en el Código de Minas.
- ⊗ En relación con las zonas excluidas para explotación minera, reguladas en el artículo 34 del Código de Minas, se aclara que una vez delimitada la zona excluida, a partir de estudios técnicos, sociales y ambientales, la exclusión operará de pleno derecho, sin que sean necesarios procedimientos posteriores y no se podrá otorgar ningún título minero ni autorización temporal sobre estas zonas. Además, se adicionan a las zonas ya excluidas, en razón de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables (como parques naturales, reservas forestales), los páramos y humedales de importancia para la **Convención de Ramsar**.

3. Plan Nacional de Ordenamiento Minero

- ⊗ La normativa vigente establece que para la elaboración, modificación y ejecución de los Planes de Ordenamiento Territorial, se deben tener en cuenta la información geológico-minera disponible en cada región del país así como las zonas declaradas reservas especiales o excluibles de minería.
- ⊗ Adicionalmente, el proyecto de ley propone la creación de un Plan Nacional de Ordenamiento Minero, que estará a cargo del Ministerio de



Minas y Energía. Se elaborará en colaboración con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y tendrá en cuenta aspectos como políticas, normas y directrices en materia ambiental y de ordenamiento territorial.

4. Concesiones mineras

- ⊗ A través del contrato de concesión minera, el Estado, como propietario de los recursos mineros, permite a un particular –llamado concesionario– realizar estudios y obras de exploración de minerales para una posterior explotación de los mismos en una zona determinada.

Propuestas para contratar

- ▶ En relación con las propuestas para contratar, el proyecto de ley incluye algunas modificaciones entre las que se encuentran que la propuesta solo pueda ser entregada personalmente a la autoridad minera por el interesado o su apoderado, sin que sea posible, como hoy lo permite el Código de Minas, el envío por correo certificado.

Además, cuando un área haya sido objeto de un título o solicitud minera y quede libre, sólo podrá hacerse sobre ella nueva propuesta de concesión 30 días después de declarada la libertad del área, mediante acto administrativo en firme que será publicado en la página web de la autoridad minera e inscrito en el Registro Minero durante los cinco días siguientes a la **ejecutoria** del acto.

- ▶ Dentro de los requisitos que debe contener la propuesta para contratar, como descripción del área, extensión, minerales a ser explotados, etc., se incluye un anexo técnico que describa los trabajos de exploración y cuando se trate de áreas de más de 100hs., además del anexo se debe demostrar la capacidad económica para desarrollar el proyecto. En relación con las objeciones que puede hacer la entidad contratante a la propuesta, se hace énfasis en que ésta se podrá corregir o adicionar por una única vez y siempre y cuando no se encuentre inmersa en alguna de las causales contempladas en el artículo 274 del Código de Minas.

Contratos recurrentes

- Una vez en ejecución los contratos de concesión, se permiten contratos recurrentes o simultáneos a partir de los cuales personas no vinculadas al contrato inicial, pueden solicitar y obtener una nueva concesión sobre minerales distintos a los vinculados en el objeto del contrato inicial que se encuentren en la misma área, siempre y cuando el concesionario inicial no haya solicitado adicionar al objeto de su contrato la explotación de estos nuevos minerales. Estos nuevos contratos deberán ser autorizados por la autoridad minera, para lo cual se debe establecer con anterioridad que ambas explotaciones son técnicamente compatibles.
- En relación con los contratos concurrentes, el proyecto de ley da un plazo de 30 días para que el concesionario del contrato inicial, previamente notificado, solicite de manera preferente sobre el tercero solicitante de la nueva concesión, la adición del nuevo mineral al objeto de su contrato. Sólo pasados los 30 días se podrán aceptar propuestas de terceros interesados en acceder a la nueva concesión.

Prórrogas y renovación del contrato

- El Código de Minas permite que el concesionario pueda solicitar dos tipos de prórrogas al contrato. En primer lugar, una única prórroga antes del período de exploración del contrato, no superior a dos años, con el objetivo de completar o profundizar los estudios y trabajos realizados para determinar la existencia de minerales en la zona y la factibilidad técnica y económica para su futura explotación. Y, en segundo lugar, una prórroga del período de construcción y montaje, con tiempo máximo de un año, caso en el que la iniciación formal del período de explotación se aplaza hasta el vencimiento de la prórroga.
- Lo que busca la reforma al Código de Minas en este punto en particular, es que sea posible solicitar una única prórroga, exclusivamente antes del vencimiento del período de explotación, por un período de 30 años y siempre y cuando el concesionario se encuentre a paz y salvo con la autoridad minera. Además, para la perfección de la prórroga del contrato se requerirá la elaboración de un acta por parte de las partes contratantes y el registro de la misma en el Registro Minero.
- Una vez vencida la prórroga, el concesionario tendrá derecho de preferencia para contratar nuevamente la misma área, sin que sea necesario suspender las labores de explotación, mientras se perfecciona el nuevo contrato. Este derecho de preferencia también podrá ser aplicado en los contratos que hayan sido celebrados en el marco de normas anteriores a la reforma, siempre y cuando no se hayan materializado las **clausulas de reversión** del contrato.

Caducidad del contrato

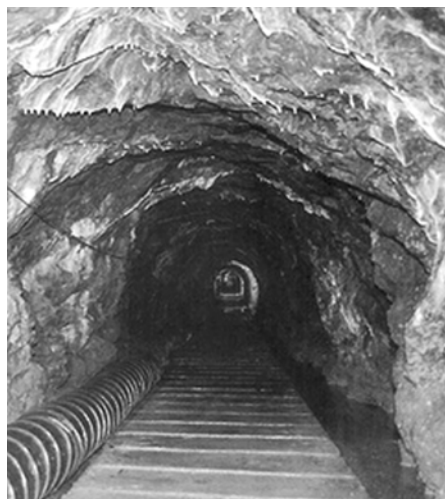
- La declaratoria de caducidad es contemplada como una de las formas de terminación del

contrato de concesión minera. La caducidad puede declararse cuando se presente alguna de las causales enumeradas en el artículo 112 del Código de Minas, tales como disolución de la persona jurídica que actúa como concesionario, incapacidad financiera para cumplir con las obligaciones del contrato, no avisar previamente a la entidad estatal la cesión del contrato de concesión, etc.

- En Colombia, según cifras de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) más de dos millones de niños trabajan en Colombia en actividades agrícolas y mineras principalmente. Teniendo en cuenta esto, dentro de los cambios normativos y las políticas públicas que se están implementando para disminuir y controlar el trabajo infantil en Colombia, se propone incluir como causal para declarar la caducidad del contrato de concesión minera, la contratación de menores de edad por parte de los concesionarios para desarrollar actividades mineras tanto de cielo abierto como subterráneas.

5. Integración de áreas

- Hoy se permite que varias áreas vecinas, correspondientes a diferentes títulos mineros, de uno o varios propietarios, puedan iniciar un plan único de exploración y explotación minera y de esta manera integrar en un solo contrato obras y metas de producción unificadas. Previamente, los planes deben ser aprobados por la autoridad minera y una vez aprobados los vinculados al contrato responderán solidariamente.
- Se propone que para la integración de áreas sea necesario además que los títulos mineros cuenten con las licencias ambientales correspondientes y que las áreas no sólo sean vecinas sino que también pertenezcan al mismo yacimiento. Adicionalmente, se establece que este tipo de contratos se regirán por las normas contenidas en el Código Minas y deberán garantizar que las contraprestaciones exigidas en cada uno de los títulos mineros integrados se mantengan, así como lograr integrar mecanismos que permitan a las autoridades ejercer un control adecuado a la explotación de las áreas que a su vez, garantice una adecuada distribución de las asignaciones económicas entre los beneficiarios.



- También se establece que cuando se integren contratos que estén sujetos a regímenes normativos diferentes o se presenten diferencias sobre las obligaciones derivadas del contrato, que no estén relacionadas con prestaciones ambientales o económicas, se preferirán aquellas cláusulas contractuales que sean más favorables para los intereses del Estado.

6. Contraprestaciones económicas

- Las contraprestaciones económicas son aquellas retribuciones, en dinero o especie, que el Estado recibe por la explotación de los recursos naturales no renovables como los minerales. Dentro de estas contraprestaciones se encuentran las regalías, que son obligatorias y consisten en un porcentaje del producto bruto explotado pagado en dinero, y los cánones superficarios, valor que se paga por el derecho de exploración, montaje y construcción de un área para explotación de minerales.
- Hoy el valor de los cánones superficarios se calcula teniendo en cuenta la extensión del área minera y los años de explotación. Así, cuando el área es menor a 2.000hs. el equivalente del canon superficario es de un salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV) por hectárea y año. Si el área es de 2.000 a 5.000hs. el equivalente es de dos SMMLV, y de tres SMMLV por hectárea y año si el área es de 5.000 a 10.000 hs. Los cánones superficarios deben ser cancelados anualmente de forma anticipada una vez perfeccionado el contrato.
- El proyecto de ley hace algunas modificaciones a los cánones superficarios, como especificar que el canon sólo puede ser cobrado por la autoridad minera. A su vez, el primer canon se pagará a la presentación de la solicitud de propuesta del contrato de concesión, que de no ser cancelado puede acarrear la no aceptación de la oferta o la declaración de caducidad del contrato si ya se está ejecutando. Otra de las proposiciones es que cuando el área minera sea de 2000hs. el equivalente de un SMMLV se aplique durante los cinco primeros años de ejecución del contrato. Luego del quinto año, el canon se incrementará en 0.25 SMMLV cada dos años por hectárea y por año, es decir, para los años 6 y 7, el canon aumentará en 1.25 SMMLV, para los años 8 y 9 en 1.50, y así sucesivamente.

7. Estímulos e incentivos tributarios

- El artículo 235 del Código de Minas establece para los exportadores mineros que inviertan como mínimo un 5% del valor de sus exportaciones **FOB** en proyectos forestales para exportación, una exención total de impuestos por 30 años.
- Se busca que además de estos estímulos tributarios, se puedan aplicar los incentivos tributarios forestales y ambientales, vigentes y futuros propios de las actividades forestales, agroforestales y de producción de biocombustibles.

8. Materiales para vías públicas

- Hoy se permite a la autoridad minera otorgar una autorización temporal a las entidades territoriales o sus contratistas, para tomar los materiales mineros que se encuentren en el área y se requieran para la construcción, reparación o mantenimiento de vías públicas. Esta autorización está sujeta a una constancia que deberá expedir la entidad pública para la que se realice la obra, donde conste el trayecto de la vía, la duración de los trabajos y la cantidad de recursos mineros que se utilizarán.
- El proyecto de ley 10 de 2007 adiciona algunos temas a las autorizaciones temporales como que las autorizaciones temporales deberán ser resueltas por la autoridad minera en un plazo de 30 días. Pasado este tiempo, la autorización se entenderá concedida por aplicación de **silencio administrativo positivo**. También, las autorizaciones tendrán una vigencia de tres años, prorrogables por una vez, y mientras se encuentren vigentes la autoridad minera deberá hacer seguimiento a las actividades que se realicen, pues en el caso en que los beneficiarios incumplan alguna de las obligaciones se podrá revocar la autorización e imponer las multas correspondientes.
- En principio, cuando exista un título minero de materiales de construcción no será posible aceptar autorizaciones temporales sobre

dicha área. En estos casos, los titulares mineros deberán suministrar estos materiales a precios de mercado. De no hacerlo así, el suministro se podrá hacer mediante autorización temporal.

9. Expropiación

- La minería es entendida como una actividad de utilidad pública e interés social y en ese sentido es susceptible de expropiación, específicamente de los bienes **inmuebles por naturaleza o adhesión** y de los derechos que recaigan sobre estos, que sean necesarios para la exploración y extracción de los minerales.
- Estos bienes y derechos susceptibles de expropiación deben ser fundamentales para el proceso de exploración y extracción. El proyecto de reforma al Código agrega que el carácter de bienes necesarios deberá ser determinado de acuerdo al Programa de Trabajo e Inversiones, incluido en el Programa de Trabajo y Obras, presentado en el estudio de factibilidad y aprobado por la autoridad minera.

10. Transferencia electrónica

- Con el objetivo de hacer más eficiente y aumentar el nivel de crecimiento del sector minero en el país, el Código de Minas contempla una serie de estrategias para que los concesionarios que tengan la trayectoria y

capacidad técnica, puedan establecer, en convenio con universidades, planes y programas de transferencia tecnológica, de estructuración o reconversión de pequeñas explotaciones.

- Atendiendo a la importancia de la transferencia tecnológica y reconociendo que en este proceso los concesionarios generalmente deben realizar inversiones e incurrir en algunos gastos, el proyecto de ley 10 de 2007 propone que estos sean deducibles de las contraprestaciones o compensaciones económicas, distintas a las regalías, que deban pagar a la autoridad minera, siempre y cuando estén debidamente comprobadas y no superen el 10% del total de la compensación objeto de la deducción.

11. Distritos Mineros Especiales

- El proyecto de ley 10 de 2007 crea los Distritos Mineros Especiales como áreas estratégicas para el desarrollo del sector minero del país que a su vez faciliten la relación Estado-Sociedad-Territorio y estimulen la planeación conjunta en un contexto de desarrollo sostenible y equilibrio de la competitividad del territorio. La delimitación de estas zonas estará a cargo del Ministerio de Minas y Energía y participarán conjuntamente las autoridades regionales y locales así como los actores empresariales y sociales involucrados en los procesos de minería.



ABC del proyecto

- **Clausulas de reversión:** figura que se pacta a favor del Estado en los contratos de concesión para que una vez finalizado el término concedido para la explotación, los elementos y bienes destinados para dicha explotación pasen a ser propiedad de la entidad contratante sin que sea necesaria una contraprestación por esta entidad.
- **Convención de Ramsar:** también conocida como la Convención sobre Humedales. Fue firmada en Ramsar, Irán, en 1971 y es un tratado intergubernamental marco para la conservación y uso racional de los humedales y sus recursos.
- **Ejecutoria:** momento en el que una decisión administrativa o judicial quedó en firme por haberse vencido el término para que las partes, en ejercicio del derecho de defensa, pudieran impugnarlo.
- **FOB:** Término de comercio internacional que indica el precio de la mercancía a bordo de la nave o aeronave (*Free on Board*). No incluye fletes, seguros y otros gastos después de embarcada la mercancía.

- **Inmuebles por naturaleza o adhesión:** bienes que por su naturaleza son muebles (es decir se pueden trasladar de un lugar a otro por sí mismos o por una fuerza externa), pero que al estar destinados al uso, cultivo y beneficio de un bien inmueble, se entienden bienes inmuebles, así su separación no cause detrimentos.
- **Minería/explotación tradicional:** aquella que realizan personas, grupos de personas o comunidades que explotan minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional y que acrediten una existencia mínima de diez años anteriores a la de la ley¹.
- **Selección objetiva:** principio de la contratación estatal en virtud del cual la escogencia de una contratista se hace al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, teniendo en cuenta factores de escogencia como cumplimiento, experiencia, organización, equipos, plazo, precio y la ponderación precisa, detallada y concreta de los mismos, contenida

en los pliegos de condiciones o términos de referencia, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva.

- **Silencio administrativo positivo:** figura en virtud de la cual se le otorgan determinados efectos al silencio de la administración frente a una petición realizada. Estos efectos pueden ser positivos o negativos, es decir se traducen en que la petición fue aceptada o rechazada respectivamente. La regla general es el silencio administrativo negativo. Los efectos positivos sólo aplican en casos expresamente establecidos por ley.
- **Titular minero:** persona natural o jurídica a quien se le ha otorgado el derecho de exploración y explotación de una mina de propiedad del Estado.

1 Artículo 2, proyecto de ley 10 de 2007. Texto aprobado en plenaria de Senado.

Observatorio Legislativo - Instituto de Ciencia Política

- Dirección general Marcela Prieto Botero • Coordinación general Nadya Aranguren Niño • Asistente de investigación Andrés Navas • Edición general Beatriz Torres • Redacción Nadya Aranguren Niño • Diagramación Victoria Eugenia Pérez Pérez

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política. Calle 70 N° 7A - 29, Bogotá D. C., Colombia.
PBX: (571) 317 7979, Fax: 317 7989. Correo electrónico: observatoriolegislativo@icpcolombia.org

