

80110

Bogotá, D.C.

Doctor
FERNANDO CARRILO FLÓREZ
Ministro
MINISTRO DEL INTERIOR
Calle 8 No. 7-83
Ciudad

Doctor
FEDERICO RENGIFO VÉLEZ
Ministro
MINISTRO DE MINAS Y ENERGÍA
Calle 43 N° 57 - 31, CAN
Ciudad

Doctor
JUAN GABRIEL URIBE VEGALARA
Ministro
MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE
Calle 37 No.8-40
Ciudad

Doctora
MARÍA CONSTANZA GARCÍA
Presidenta
AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA
Calle 26 No.59-51 Torre 4
Ciudad

ASUNTO: Reapertura ventanilla de solicitud de títulos mineros, titulación minera en áreas estratégicas para la conservación ambiental y ausencia de consulta previa.

En desarrollo de las facultades que me confiere el artículo 267 de la Constitución, y de conformidad con lo establecido en los artículos 78 y 79 de la misma, 5º, numeral 7, del Decreto ley 267 de 2000, y normas concordantes, respetuosamente me permito advertir los riesgos que pueden surgir por la reapertura de la ventanilla de solicitud de títulos mineros y la eventual titulación en áreas estratégicas para la conservación ambiental como la Amazonia, la Orinoquia, el Chocó biogeográfico y, en general, en todo el territorio nacional y la

ausencia de consulta previa con comunidades étnicas, de acuerdo con los siguientes:

ANTECEDENTES

Frente al anuncio realizado por el Ministro de Minas y Energía en días pasados en Cartagena, donde informó que el próximo 2 de julio se efectuará la reapertura de la ventanilla de solicitud de títulos mineros que se encuentra suspendida desde el año 2011, la CGR considera que se presenta una gran oportunidad para el país de evaluar los requerimientos que actualmente se exigen desde el punto de vista ambiental y social a los solicitantes.

Mediante Resolución No.180099 de 1 de febrero de 2011 el Ministerio de Minas y Energía suspendió la recepción de solicitudes mineras debido a las evidentes dificultades que en ese momento enfrentaba la autoridad minera respecto del proceso de recepción de solicitudes, análisis y adjudicación de títulos mineros y en lo atinente al debido funcionamiento y depuración de información contenida en el Catastro Minero Colombiano.

En efecto, conforme a la información pública suministrada por la Agencia Nacional de Minería ANM, en esa entidad a febrero de 2011 reposaban 19.629 solicitudes mineras, de las cuales 15.029 correspondían a contrato de concesión, 736 a autorizaciones temporales y 3.864 a procesos de legalización, las cuales a la fecha no han sido evacuadas en su totalidad.

Desde febrero de 2011 a la fecha, la autoridad minera, INGEOMINAS ahora Agencia Nacional de Minería –ANM-, han realizado un proceso de depuración de las solicitudes represadas antes referidas, y de acuerdo con la información suministrada por la ANM en la actualidad se ha dado trámite definitivo a 12.977 y se encuentran aún pendientes de trámite 6.653.

De otra parte, la CGR desconoce el estado en que se encuentra el Catastro Minero Colombiano, herramienta indispensable para el conocimiento, control y seguimiento de la titulación minera en el país, no obstante haber presentado INGEOMINAS el nuevo catastro minero el 1º de julio de 2008, éste no operó de manera adecuada, lo que en gran medida causó los graves problemas que originaron la suspensión de la ventanilla de solicitudes de títulos mineros.

Adicionalmente el Decreto 1829 del 31 de agosto de 2012 concedió un (1) mes para implementar el nuevo sistema de radicación que incluyera: (i) Propuestas de contrato de concesión, (ii) solicitudes de legalización y (iii) autorizaciones temporales, a través de medios electrónicos –vía internet, el cual reemplaza el

sistema de radicación adoptado mediante el Decreto Reglamentario 2345 de 2008¹.

Todo lo expuesto indica que, además de la necesidad evidente de evacuar la totalidad de las solicitudes de titulación minera que hoy existen en el país, no es conveniente efectuar la reapertura de la ventanilla de solicitudes, mientras la plataforma del Catastro Minero Colombiano, o la herramienta que haga sus veces, no esté funcionando de manera óptima, de tal forma que se evite la ocurrencia de situaciones semejantes a las que se han presentado en el pasado.

Además, y en relación con este, es evidente que la ausencia de una plataforma tecnológica adecuada, puede incidir de manera directa en la ocurrencia de situaciones contrarias al ordenamiento legal vigente en el país, como ocurrió en el pasado, lo cual podría ocasionar el otorgamiento de títulos mineros en zonas donde no debe permitirse la minería, como los ecosistemas de páramos, humedales incluidos en “La Lista” RAMSAR, las áreas de reserva forestal, las que hacen parte del sistema de parques nacionales y regionales naturales, y otras áreas protegidas con categorías de protección ambiental y áreas estratégicas que deben excluirse la minería (tal como lo reconoció la Corte Constitucional en la Sentencia C-339 de 2002); con las consecuencias negativas que esto implica para la conservación ambiental del país, que podría determinar el incumplimiento de convenios internacionales suscritos sobre medio ambiente.

A lo anterior, se debe agregar que la eventualidad de avanzar en procesos de titulación minera en el Amazonas y el Chocó biogeográfico, especialmente en las denominadas zonas estratégicas mineras declaradas a través de la Resolución 045 del 20 de junio de 2012 de la Agencia Nacional de Minería, que suman una extensión cercana a 22,3 millones de hectáreas y se localizan en los departamentos de Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés, Vichada y en el departamento de Chocó, pone en riesgo evidente un patrimonio que no solo es de los colombianos, sino de la humanidad.

Mediante la Resolución 1518 del 31 de agosto de 2012, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible decidió suspender temporalmente la recepción y trámite de solicitudes de sustracción en el área de reserva forestal de la Amazonia, con fundamento en el principio de precaución. La suspensión citada solamente se habrá de levantar una vez se lleve a cabo la zonificación y ordenamiento del área de reserva forestal citada, obligación ésta que aún no se ha cumplido y que, aun cumpliéndose, no permite que esta zona estratégica para la conservación, se destine a la actividad minera, mientras no haya una política de Estado integral, coherente e incluyente, respetuosa de los derechos de las comunidades indígenas y demás colombianos que habitan estas áreas.

¹ Por el cual se adoptan medidas para la presentación de propuestas de contratos de concesión a través de medios electrónicos. **ARTÍCULO 1o.** Adoptar, a partir del 1o de julio de 2008, la plataforma tecnológica denominada “**Catastro Minero Colombiano**”, como mecanismo, entre otros, para la presentación de propuestas de contratos de concesión por parte de los proponentes mineros.

En consecuencia, para evitar un daño irreparable, se considera que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible debe mantener la suspensión de solicitudes de sustracción en el área de reserva Forestal de la Amazonia y extenderla al resto de las áreas de reserva forestal nacional, a las áreas protegidas, ecosistemas estratégicos para la conservación y ecosistemas de importancia ecológica nacional, mientras no se cumplan los procesos de zonificación, ordenamiento y determinación del régimen de usos de las mismas. Esto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2º, 8º, 58, 63, 78, 79, 80, 209 y concordantes de la Constitución, y en el artículo 1, numerales 6, 7, 8 y 9 de la Ley 99 de 1993, y normas concordantes.

Sumado a lo anterior, la declaratoria de utilidad pública e interés social de la industria minera (artículo 13 del Código de Minas), ha ocasionado conflictos en varias regiones del país, por cuanto se ha privilegiado dicha actividad sobre los derechos fundamentales de las comunidades aledañas a los proyectos mineros, lo que ha conllevado al desconocimiento de la jerarquía de derechos previstos en el ordenamiento jurídico. Vemos como consecuencia de lo anterior procesos de desplazamiento de comunidades, que se ven obligadas a vender sus propiedades o ser expropiadas, sin que existan planes, programas, proyectos o mecanismos adecuados para evitar o, al menos, minimizar o compensar la pérdida a la que están sometidas.

El que de manera anticipada el Gobierno pueda establecer los impactos que los proyectos mineros tendrán en la comunidad aledaña al mismo, reviste gran importancia para de esta forma ser adoptados de manera previa y conjunta, por el Gobierno e inversor, los mecanismos necesarios para garantizar la adopción de medidas adecuadas dirigidas a prevenir, mitigar, manejar, corregir y compensar los impactos que genera la actividad minera en materia ambiental, social, cultural y económica de la región.

Finalmente, el otorgamiento de títulos mineros y la declaratoria de zonas mineras en áreas habitadas por comunidades étnicas (indígenas, afrodescendientes, etc), y de áreas estratégicas para la minería en zonas habitadas por esas mismas comunidades, sin realizar el proceso de consulta previa, vulnera sus derechos fundamentales a la consulta, la integridad, la vida, la participación, la libre autodeterminación, pues son medidas administrativas que las afectan directamente.

MARCO NORMATIVO

El artículo 267 de la Constitución Política señala:

“El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la función fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos de la Nación”

El numeral 7 del artículo 267 de 2000, dispone:

“FUNCIONES: Para el cumplimiento de su misión y de sus objetivos, en desarrollo de las disposiciones consagradas en la Constitución Política, le corresponde a la Contraloría General de la República:

(...)

7. Advertir sobre operaciones o procesos en ejecución para prever graves riesgos que comprometan el patrimonio público y ejercer control posterior sobre los hechos así identificados...”.

El artículo 6 de la Ley 610 de 2000, establece:

*“(...) Daño patrimonial al Estado: Para efectos de esta Ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, **pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos** o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objeto funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado que en forma dolosa o culposa produzca directamente o contribuyan al detrimento público” (negrilla fuera de texto)*

El artículo 267 de la Constitución Política señala:

“El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la función fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos de la Nación”

El numeral 7 del artículo 267 de 2000, dice:

“FUNCIONES: Para el cumplimiento de su misión y de sus objetivos, en desarrollo de las disposiciones consagradas en la Constitución Política, le corresponde a la Contraloría General de la República:

(...)

7. Advertir sobre operaciones o procesos en ejecución para prever graves riesgos que comprometan el patrimonio público y ejercer control posterior sobre los hechos así identificados...”.

De acuerdo con la Constitución Política, *“la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de*

igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

*Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado”.*²

Por su parte, a los Ministros les corresponde: “*Dirigir y orientar la función de planeación del sector administrativo a su cargo; actuar como superior inmediato, sin perjuicio de la función nominadora, de los superintendentes y representantes legales de entidades descentralizadas adscritas o vinculadas; entre otras funciones.*”³

ADVERTENCIA

Por todo lo anterior, la Contraloría General de la República considera pertinente advertir sobre el riesgo que se presenta por la apertura de la ventanilla de solicitudes de títulos mineros sin haber evacuado la totalidad de las solicitudes en curso y sin contar con una plataforma tecnológica (Catastro Minero) adecuada y confiable que permita contar con una información óptima y actualizada.

Así mismo, advierte sobre el daño que se ocasionaría al patrimonio ecológico del país, los eventuales problemas sociales y el posible incumplimiento de convenios internacionales sobre medio ambiente, por el otorgamiento de títulos mineros, sustracciones de áreas de reserva forestal y otorgamiento de licencias ambientales en las áreas de reserva forestal nacional y áreas protegidas.

De igual forma, advierte sobre el manifiesto quebranto de la Constitución y del Convenio 169 de la OIT, por la no realización de consulta previa para el otorgamiento de títulos mineros, la declaración de zonas mineras en tierras pobladas por comunidades étnicas y en áreas declaradas como estratégicas para la minería.

Esta advertencia se realiza sin perjuicio del control posterior a las acciones correctivas que se espera que se adelanten, para la debida gestión y protección de los recursos de interés del Estado.

SANDRA MORELLI RICO
Contralora General de la República

Revisó y aprobó:

Ana María Silva Bermúdez, Contralora Delegada de Minas y Energía.
Mauricio Cabrera Leal, Contralor Delegado para el Medio Ambiente.

² Artículo 209; Constitución Política.

³ Artículo 61; literales c y h; Ley 489 de 1998.