



COMENTARIOS A LA PROPUESTA DE DECRETO “Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 21 de la Ley 1753 del 09 de junio de 2015, con el fin de establecer la clasificación de la minería y se toman otras determinaciones”

Alianza por la Minería Responsable

Noviembre 11 de 2015

Antecedentes

En atención al llamado del Ministerio de Minas y Energía a presentar comentarios a la propuesta de decreto hecha pública el pasado 27 de octubre “Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 21 de la Ley 1753 del 09 de junio de 2015, con el fin de establecer la clasificación de la minería y se toman otras determinaciones”, la Alianza por la Minería Responsable (ARM por sus siglas en inglés), quien participó a lo largo del presente año en diversos foros y espacios de discusión convocados por el Ministerio en torno al tema, se permite hacer llegar a la entidad las siguientes observaciones, las cuales retoman y reiteran los puntos de vista hechos públicos en los espacios de discusión convocados por las autoridades y consignadas en documento compartido con el Ministerio vía correo electrónico el día 16 de julio del año en curso.

Como medida preliminar, es necesario aclarar que, si bien ARM no está en posición, ni pretende representar al sector de minería artesanal y de pequeña escala en su conjunto, su experiencia y trabajo en el país, particularmente en el sector de pequeña minería de oro, le permiten contar con información actualizada y objetiva sobre la realidad de los pequeños mineros, la cual puede contribuir a la definición de los tipos de minería en el país.

Adicionalmente, cabe anotar que los presentes comentarios parten de reconocer el trabajo que la institucionalidad minera del país viene haciendo desde la formulación y puesta en marcha de la Política de Formalización vigente, la cual ha sido herramienta y guía clave para ARM en la labor que adelanta. Desde la perspectiva de nuestra organización, uno de los elementos más valiosos en ella es, sin lugar a dudas, su fomento de la asociatividad, la cual ha probado ser clave en el logro de las metas de formalización, ya que permite a los mineros superar barreras asociadas al aislamiento y dispersión, característicos del sector. Es el deseo de ARM hacer énfasis en que este decreto, y en general la normativa minera, deberían propender por dar continuidad a ese espíritu reconociendo y apoyando las distintas modalidades de titularidad que existen en el país, especialmente las Áreas de Reserva Especial (AREs), las cuales, de acuerdo a la experiencia de ARM, se verán vulneradas por lo consignado en la propuesta de decreto, al superar con mucho, como se demostrará más adelante, los volúmenes establecidos para la pequeña minería, quedando por fuera del público objetivo de la Política de Formalización, lo cual desincentivaría igualmente la prevalencia de otras figuras que parten de la asociatividad.

Hechas estas salvedades, a continuación se retoman en detalle las recomendaciones y observaciones dirigidas al Ministerio de Minas y Energía el pasado mes de julio.

Recomendación 1.

La clasificación de las escalas de minería debe aplicarse sobre la Unidad Productiva Minera y no sobre el Título Minero.



El título minero como unidad sobre la cual efectuar las mediciones que definirán la escala a la que una operación minera determinada pertenece, si bien es una figura legal que no carece de bondades y que ha facilitado la labor de las autoridades, de acuerdo a nuestras observaciones, generaría una serie de dificultades que entorpecerían la aplicación exitosa de la política de formalización minera, cuyo público objetivo sería la pequeña minería.

En primer lugar, **en la medición de los volúmenes de material removido por título, se observarán cantidades muy superiores a las de la propuesta oficial de 15.000 toneladas anuales para metales preciosos para el caso de la minería subterránea, esto, ya que en el país, los títulos mineros albergan en su interior, en ocasiones, hasta decenas de Unidades Productivas**, cada una en cabeza de uno o varios socios que se responsabilizan de ellas y que, en temas productivos y contables, funcionan de manera autónoma.

En esa diversidad podemos identificar **tres grandes tipologías de títulos**: (1) aquellos **cuyo propietario es un individuo o una pequeña asociación**, (2) otros tantos que **son propiedad de cooperativas que pueden llegar a contar con más de 60 socios**, y (3) las llamadas **Áreas de Reserva Especial (AREs)**. **Cada una de estas tipologías reportan volúmenes de material removido al año muy distintos y, de manera particular, las dos últimas tipologías superan, en no pocas ocasiones, el límite de las 15.000 toneladas anuales.**

Como evidencia de ello presentamos la siguiente tabla, elaborada por ARM a partir del análisis de 10 asociaciones o cooperativas mineras provenientes de 5 departamentos del país, 22 áreas de reserva especial (AREs) y 22 titulares individuales o pequeñas sociedades de Antioquia, Santander, Nariño, Huila y Bolívar:

	Tamaño de la Muestra	Promedio Ton/año	Límite inferior Ton/año	Límite superior Ton/año	Relación entre socios y cantidad de mineral	Socios promedio
Caso 1 Cooperativa / Asociación	10	19.521	10.500	29.700	95%	68
Caso 2 AREs	22	33.000	29.000	37.300	97%	300 ¹
Caso 3 Individuo / Pequeña sociedad	Muestra	Promedio Ton/año	Límite inferior Ton/año	Límite superior Ton/año	Oro promedio mensual	
	22	7.000	1.200	15.000	2.172 gramos	

Como puede apreciarse, el rango de cantidad de material removido al año es muy amplio; desde una pequeña UM que mueve 1.200 toneladas al año hasta una cooperativa que mueve 29.700, así, **los valores removidos promedio de las cooperativas, asociaciones y Áreas de Reserva Especial las harían corresponder al sector de mediana minería, siendo excluidas de los beneficios de la Política de Formalización y otros programas ofrecidos a la pequeña minería**, todo lo cual es mucho más grave si se considera que, de acuerdo a la experiencia de ARM, **esta diferencia en volúmenes no se relaciona proporcionalmente con las capacidades técnicas y**

¹ En el caso de las AREs generalmente no se tiene una bocamina por socio, ya que se reúnen en grupos para explotar frentes mineros de una misma bocamina, en la experiencia de ARM en diferentes zonas del país se ha encontrado un promedio de 33 bocaminas (no todas activas) con 8 frentes de explotación aproximadamente.



organizacionales de los mineros, es decir, una cooperativa puede remover un gran tonelaje de material anualmente sin que ello signifique necesariamente que cuenta con unas habilidades administrativas, operativas y técnicas más desarrolladas. A continuación se presenta un análisis de la tabla y anteriores hallazgos.

Las cooperativas y asociaciones de pequeña minería de oro en Colombia son aquellos grupos de pequeños mineros registrados ante Cámara de Comercio como asociación o cooperativa con el fin de obtener un título minero o una licencia bajo la modalidad de minería tradicional. Por lo general hay un solo título por cooperativa/asociación y cada socio o grupo de socios explota su propia bocamina siguiendo los lineamientos de la cooperativa. Debido a la imposibilidad de segregar los títulos, las cooperativas son responsables ante las autoridades por la presentación de los Planes de Manejo Ambiental (PMA), Planes de Trabajos y Obras (PTO), pago de regalías y demás obligaciones. Las cooperativas/asociaciones censadas por ARM tienen en promedio 68 socios.

Según cálculos de ARM, una cooperativa/asociación que remueve al año 20.000 toneladas de material², tendría al mes una utilidad bruta de 350 millones de pesos, una utilidad neta de 70 millones de pesos³, y si esta tiene 68⁴ socios, una utilidad por socio de 1.029.412COP/mes con un tenor de 5gr/ton y un precio de 75.000COP por gramo. Si el tenor fuera de 10gr/ton, la utilidad neta por socio aumentaría a 2.058.824COP al mes. Como vemos, sus niveles de ingresos no son los esperados de una minería de tipo mediano.

Las Áreas de Reserva Especial (ARES) son, por su parte, zonas donde existen explotaciones tradicionales de minería informal y que por solicitud de una comunidad minera, se delimitan de manera que, temporalmente, no se admitan nuevas propuestas sobre todos o algunos de los minerales ubicados en dichas zonas. Actualmente Colombia tiene 24 ARES declaradas. **De acuerdo a cálculos de ARM el promedio de material removido de las ARES en Colombia es de 33.000ton/mes, llegando la que menos material mueve la 29.000ton/mes y la que más a 37.3000ton/mes.** Estas cifras superan por mucho a las correspondientes a cooperativas/asociaciones y, cómo se verá, son muchísimo más altas que las de los titulares individuales y pequeñas asociaciones. Sin embargo, las ARES, las cooperativas y los pequeños titulares comparten una debilidad considerable en temas organizacionales, técnicos y operativos.

Según cálculos de ARM una ARE que mueva 33.000 toneladas de material al año, tendría al mes una utilidad bruta de 575 millones de pesos, una utilidad neta de 230 millones de pesos, y si esta tiene 33 bocaminas, una utilidad por mina de 6.969.697 para ser repartido entre los socios de explotación. En este caso los gastos operativos son alrededor de un 60% porque emplean pocos trabajadores y las plantas de procesamiento son muy artesanales.

Finalmente, ARM identificó un tercer tipo de pequeña minería desarrollado por personas naturales o por pequeñas organizaciones (de hasta 15 socios). Estas unidades mineras usualmente tienen una sola bocamina y una sola planta de procesamiento. Los volúmenes removidos por este tipo de pequeña minería son considerablemente menores a los volúmenes registrados por las cooperativas y las ARES.

Una organización minera tipo 3 que mueva en promedio al año 7.000 toneladas de mineral, tendría, de acuerdo a los cálculos de ARM, una utilidad bruta al mes de 25 millones de pesos, si es propiedad de un solo individuo, o de 4.166.667, si pertenece a una sociedad de 6 socios en promedio⁵.

Todas estas cifras nos conducen a sugerir que la medición de los volúmenes removidos se realice, no sobre el título, ya que dentro de este puede haber un número indeterminado de unidades cuya suma superaría muy

² De las 20.000 toneladas removidas alrededor de un 30% es material estéril.

³ Se estima que los costos de producción equivalen al 80% de la utilidad bruta.

⁴ Promedio de socios por cooperativa.

⁵ En este caso se utilizaron los mismos datos de tenor, costos operativos y precio que el caso 1.



fácilmente el tope propuesto para pequeña minería, sino sobre las Unidades Productivas Mineras, cuyos volúmenes removidos anuales son consistentes con las cifras que la propuesta oficial maneja.

Adicionalmente el siguiente cuadro comparativo presenta otras razones por las cuales, a nuestro modo de ver, este es una unidad de medida más apropiada:

	Ventajas	Desventajas
Titulo Minero		Estaría limitada la participación de asociaciones, agremiaciones y demás con un número significativo de participantes.
		La producción por UPM sería insostenible operativamente.
		Es posible que no se reporte lo que realmente se está removiendo (para evitar superar el umbral).
UPM	Ventajas	Desventajas
	Producción definida por cada UPM.	Varias UPM para compensar producción.
	Fiscalización y control a todas las UPM.	
	Mayor control del desarrollo minero presentado en PTO.	
	Asociaciones, agremiaciones y demás sin límite de participantes.	

Finalmente, **una alternativa a la medición por UPM que no excluya a cooperativas, asociaciones y Áreas de Reserva Especial de la categoría de pequeña minería y del acceso a los programas de formalización, sería el establecimiento de una clasificación especial, diferenciada, para estas tipologías, que no desincentive la asociatividad ni eche por tierra los esfuerzos que se han hecho en esta materia en años anteriores.**

Recomendación 2. Se reitera la importancia de reglamentar la minería ancestral una vez se cuente con la aprobación de las escalas de la minería.

La propuesta de clasificación por escalas deja por fuera la cuestión de la minería ancestral llevada a cabo por comunidades étnicas, el gobierno debe agilizar la reglamentación de la Ley 70 de 1993, en particular su capítulo V., proceso en el que debe contarse con la participación del movimiento Afrocolombiano. Es una tarea pendiente sin la cual no será posible hacer minería sostenible en los territorios colectivos.

Inquietudes finales

No es claro en la propuesta cómo va a determinarse la escala de un título en particular. ¿Se hará revisando el PTO o el PTI? ¿Habrán visitas físicas a las minas para verificar que lo que está en esos documentos corresponda a la realidad?

No hay claridad sobre la base que se utilizará para el cobro de regalías para los mineros de subsistencia. Es importante que el Decreto incluya más detalles al respecto.

No es evidente la pertinencia de que los mineros de subsistencia sólo puedan desarrollar su actividad en un municipio. La naturaleza móvil de la minería de subsistencia a cielo abierto hace que este tipo de exigencias se constituyen en limitantes.



ALIANZA POR LA
MINERÍA RESPONSABLE

Finalmente, es necesario que se hagan explícitas las responsabilidades que se asignarán a los mineros de pequeña escala a partir de esta clasificación, lo cual brindará seguridad tributaria y normativa a estos actores.