

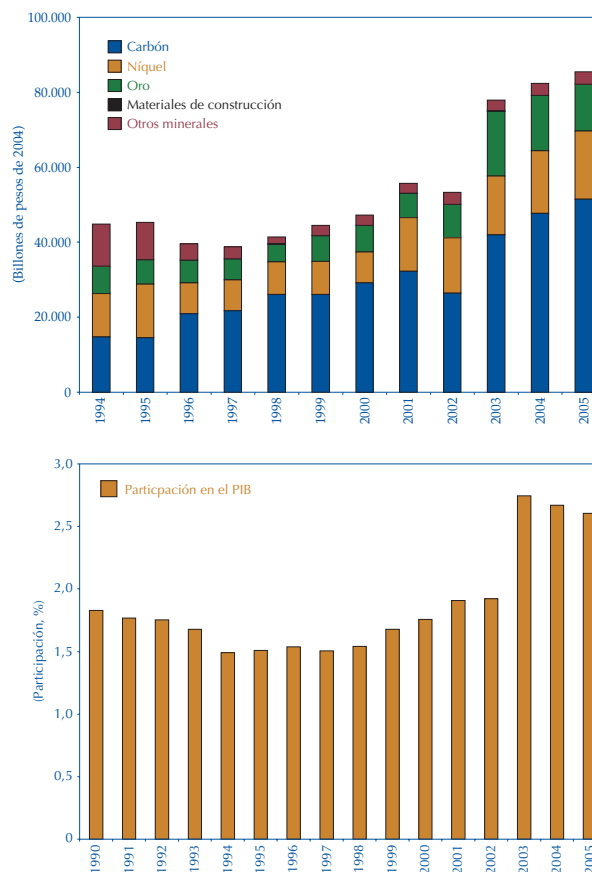
REFORMA AL CÓDIGO MINERO

1. Minería y desarrollo

Algunos de los países más ricos del planeta construyeron su prosperidad actual a partir de un uso inteligente de su riqueza natural, particularmente minera. Este ha sido el caso, por ejemplo, de Australia y Canadá que aun hoy día son grandes exportadores de minerales, y también lo fue para los Estados Unidos en su período de más rápido desarrollo en el Siglo XIX¹. Botswana se encuentra hoy por hoy dentro de las once economías en desarrollo con mejor desempeño económico en los últimos veinticinco años y alrededor de un tercio de su producto se origina en la producción de diamantes. En cuanto a América Latina los casos de Chile, Perú y Brasil son evidencia de éxito en la explotación de los recursos naturales, y en los tres la minería soporta entre 7% y 10% del PIB. Es evidente, por tanto, que la política minera puede constituir un factor importante para el desarrollo si se enmarca dentro de una institucionalidad adecuada.

La minería ha jugado un papel clave en el desarrollo colombiano, si bien en la actualidad no alcanza las dimensiones de los países citados. El sector minero, al excluir hidrocarburos, fue responsable en el 2006 de 2,8% del PIB o aproximadamente una cuarta parte de la producción industrial (Gráfico 1). Las exportaciones para este mismo año ascendieron a 5,000 millones de dólares, representando el 21% del total de las exportaciones. Se observa, un estancamiento relativo en éstas variables en los últimos años que, dado el gran potencial del país

Gráfico 1
PRODUCCIÓN MINERA Y CONTRIBUCIÓN AL PIB



Fuente: DANE y DIAN.

(ver luego) y los altos precios de los minerales, sugiere la conveniencia de revisar las políticas sectoriales.

Por su parte, la inversión extranjera directa al sector tuvo en 2005 su valor más elevado desde 1994, y fue

¹ Wright, C. (1941), "Economic History of the United States".

calculada en 2.157 millones de dólares, equivalente a 41% del total. En el 2007, la inversión extranjera directa fue de 1.047 millones de dólares, equivalente al 12% del total nacional. Asimismo, la minería contribuyó con 1,17 billones de pesos a los ingresos corrientes de la Nación en el año 2006, que corresponde al 2,3% del total, evidenciando una participación creciente y sostenida desde el año 2002, principalmente a través del impuesto a la renta y las regalías.

Para algunos departamentos la producción minera es particularmente importante. En el caso de la Guajira, la minería ha representado en la última década entre el 30% y el 50% del PIB departamental. En el 2005 36% del PIB del Cesar se explicaba por la minería, y en Córdoba es 25% siendo la segunda actividad productiva después de la agricultura. Chocó ha experimentado una reducción del peso relativo de la minería, aunque es reconocida como una región aurífera. El 83% del monto total de las regalías corresponde a los departamentos de Cesar, La Guajira y Córdoba.

La minería demanda insumos importantes de intermediación financiera, transporte, energía y gas. Por ejemplo, 100 pesos adicionales de producción de carbón requieren un incremento de 10,8 pesos en la producción de servicios de intermediación financiera y 9,3 pesos de servicios de transporte terrestre. Los minerales no metálicos por ser destinados a mercado doméstico muestran un importante encadenamiento hacia adelante.

Fedesarrollo² encuentra que, a través de todos éstos canales, los recursos mineros afectan positivamente el desarrollo nacional y el de los departamentos mineros, aún cuando se controla por otros determinantes del crecimiento.

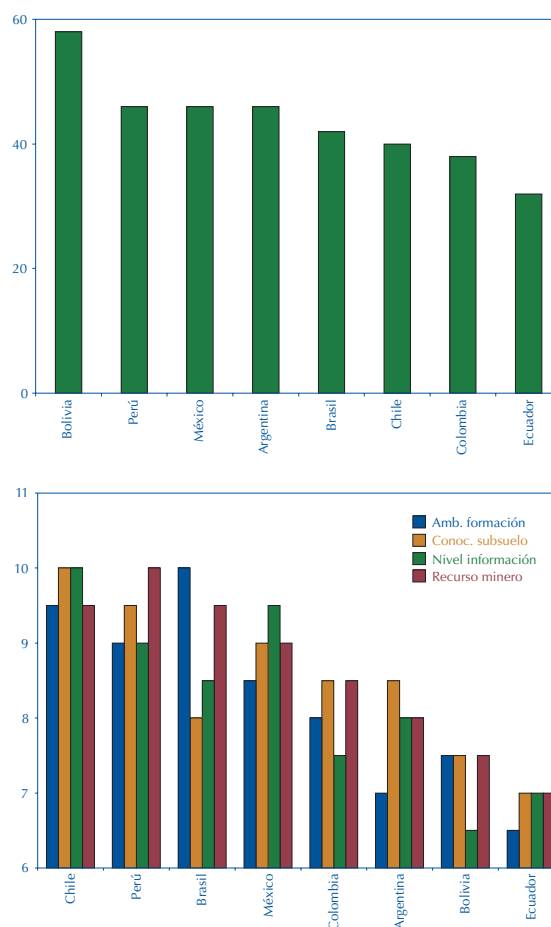
2. Potencial y competitividad minera

Colombia cuenta con un potencial minero que ha sido sub-explotado y no ha sido suficientemente explorado. El potencial es particularmente importante por su proyección internacional en la producción de carbón, níquel y metales preciosos.

² Cárdenas, M. y M. Reina (2008), "La Minería en Colombia: Impacto Socioeconómico y Fiscal".

La UPME y Econometría Ltda. realizaron un estudio sobre la competitividad de la minería en Colombia frente a otros países de América Latina³, considerando sus legislaciones y la apertura de la normatividad vigente (Gráfico 2). Se concluye que Colombia ocupa el penúltimo puesto en el escalafón, si bien ocupa el quinto en potencial del subsuelo, los ambientes geológicos, el conocimiento del subsuelo, el nivel de información y el recurso minero. Asimismo, de acuerdo con un estudio del Fraser Institute⁴, los inversionistas internacionales consideran que los principales cuellos de botella para el sector minero colombiano son el régimen tributario, la regulación sobre el uso de la tierra, y

Gráfico 2
COMPETITIVIDAD DE LA MINERÍA COLOMBIANA



Fuente: UPME y Econometría Ltda.

³ UPME y Econometría Asesores (2006), "Actualización de la evaluación de competitividad del sector minero colombiano y análisis de percepción empresarial".

⁴ Fraser Institute Annual Survey of Mining Companies 2006/2007.

la inestabilidad jurídica y normativa. Como consecuencia de lo anterior, Colombia podría incrementar fácilmente la competitividad de su sector minero si aumentara los niveles de información disponible e implementara 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.

Por todas estas razones es útil que el Congreso se ocupe de modernizar la legislación minera. El proyecto en curso de reforma al Código Mineros constituye una gran oportunidad.

3. El contenido del proyecto

El Proyecto de Reforma al Código de Minas busca resolver varios problemas que se han detectado bajo la vigencia del actual Código (Ley 685 de 2001). El más importante se refiere al hecho de que bajo el régimen actual las licencias se otorgan al primer solicitante, sin que éste tenga que acreditar idoneidad ni capacidad económica suficiente, lo que lleva con frecuencia a la simple “especulación” con títulos mineros y a fraccionar en forma inconveniente áreas de gran potencial (Cuadro 1). De hecho, es ilustrativo, cuando se analiza la estructura de la producción minera, que para Marzo 1 del 2001, las

minas con una extensión inferior a 20 Ha suman un tercio de los títulos mineros, el 97% (6.000 títulos) tienen áreas menores de 2000 hectáreas, el 2% entre 2000 y 5000 Ha, y sólo el 1% mayores de 5.000 Ha.

El Proyecto permitiría la “Delimitación de áreas especiales” (Artículo 1⁵), donde la información geológica indique la existencia de potencial minero importante, para contratarlas en concesión mediante un “proceso de selección objetiva” competitivo en el que participen empresas mineras con capital y experiencia adecuadas para el desarrollo de grandes proyectos mineros, especificando previamente contraprestaciones económicas mínimas en adición a las regalías de Ley. Si dichas áreas no son contratadas en un término de 3 años quedarán libres para ser otorgadas bajo el régimen corriente de concesión.

Asimismo, el Proyecto facilitaría las explotaciones mineras de gran tamaño a través de la posibilidad de “integración de áreas” contiguas o vecinas no colindantes cuando pertenezcan al mismo yacimiento. El Artículo propuesto (Artículo 6) garantiza que, en tal caso, se mantengan las contraprestaciones económicas originales. Igualmente permitiría efectuar estudios de impacto ambiental conjuntos para zonas aledañas y solicitar una Licencia Ambiental Conjunta (Artículo 12). Esta sana propuesta contrasta con algunas actuaciones recientes del Ministerio de Ambiente, que está exigiendo solicitudes de licencia ambiental separada para distintas áreas de un mismo yacimiento. A éste respecto debe observarse que el Artículo 10 podría desincentivar seriamente el proceso de exploración en el país al extender la necesidad de obtener licencia ambiental para ésta etapa previa a la explotación.

En forma más general, el Proyecto propone requisitos técnicos (plan de detallado de exploración) y económicos más estrictos para la asignación de licencias o concesiones (Artículo 17). Igualmente, impone un plazo mínimo de 30 días antes de presentar propuestas de concesión sobre áreas que queden libres, con el objeto de permitir a las autoridades revisar el régimen más conveniente aplicable al área e igualdad de oportunidades para proponentes potenciales (Artículo 15).

Cuadro 1
TÍTULOS MINEROS POR EXTENSIÓN, MARZO 2001

Tamaño	Número	% acumulado
Menores a 20 hectáreas	2.052	33,30
20 a 60 hectáreas	1.162	52,16
60 a 100 hectáreas	855	66,03
100 a 500 hectáreas	1.328	87,59
500 a 1.000 hectáreas	412	94,27
1.000 a 1.500 hectáreas	93	95,78
1.500 a 2.000 hectáreas.	98	97,37
2.000 a 5.000 hectáreas	115	99,24
Mayores a 5.000 hectáreas	47	100,00
Total nacional	6.162	-

Fuente: Ministerio de Minas.

⁵ Se usa la numeración de la Ponencia para Segundo Debate.

El Proyecto busca también facilitar la explotación minera a través de mecanismos más expeditos para el otorgamiento de servidumbres. Este Artículo 21 debería, en adición, permitir la entrega anticipada del predio con una caución equivalente a un porcentaje del avalúo comercial. A su turno, el Artículo 18 permitiría la corrección o adición de propuestas por una vez excepto en lo que se refiere a las causales taxativas de rechazo, precisadas en el Artículo 19.

Otras disposiciones que buscan facilitar la explotación minera introducirían, sin embargo, nuevos problemas que deberían subsanarse. Este es el caso del Artículo 3 que otorga al titular minero derecho preferente a incorporar nuevos minerales a su autorización inicial tan pronto un tercero solicite el permiso respectivo, lo que obligaría al tercero en la práctica a negociar contraprestaciones económicas con el titular inicial. Otro ejemplo lo constituye el Artículo 11 que propone permitir sustituir pólizas de cumplimiento por garantías reales. En caso de tener que ejecutar esas garantías ¿qué va a hacer el Ministerio o Ingeominas con equipos mineros viejos entregados como garantía?. Cosa diferente sería permitir otras garantías de tipo financiero, en adición a pólizas de seguros. Asimismo el Artículo 4 permite prorrogar el período de exploración hasta por 11 años, lo que parece excesivo

De otra parte, el Proyecto incluye varios artículos sobre contraprestaciones e incentivos económicos. En particular eleva el Canon Superficial y lo hace creciente en el tiempo (y no con el tamaño, como era antes, lo cual inducía al fraccionamiento de áreas) e introduce aclaraciones jurídicas que facilitarán su cobro (Artículo 13). Asimismo, autoriza cobrar por los servicios de fiscalización y seguimiento (Artículo 22), lo cual debería excluir casos en los que Ingeominas ya recibe el 50% de compensaciones diferentes a las regalías que se cobran a grandes proyectos mineros. Aclara, asimismo, que serán aplicables los estímulos e incentivos tributarios forestales y ambientales vigentes o futuros (Artículo 14).

El Proyecto prevé, además, la creación de Distritos Mineros, que pueden resultar una forma interesante de articulación de la pequeña y gran minería, si bien el texto resulta muy vago. Se incluye una lista taxativa de Distritos que debería ser materia del reglamento, pues crearía una inflexibilidad inconveniente (Artículo 25).

En otros apartes la norma establecería el trabajo infantil como causal de caducidad (Artículo 7) y plantea normas muy generales de responsabilidad social de las empresas mineras (Artículo 26)

Finalmente, el artículo 8 plantea que la autorización para tomar materiales de construcción necesarios en los terrenos y predios aledaños no se limita a la construcción, reparación y mejora de vías como en el actual Código de Minas, sino también a proyectos de infraestructura declarados de interés nacional, estimulando su desarrollo. Esta autorización tendrá un término de máximo tres años, prorrogables una sola vez. Las áreas sobre las que existe título minero no serán susceptibles de este permiso aunque se puede exigir al poseedor suministrar los materiales a precio de mercado.

4. Conclusión

El Proyecto de Reforma al Código Minero trata de temas de considerable importancia para el desarrollo minero futuro del país. Dado el potencial del país en ésta área, los altos precios actuales de los minerales y la contribución que el sector presta a la balanza de pagos, a las cuentas fiscales del país, a las economías regionales y al crecimiento de la economía nacional, resulta prioritaria su consideración. El Proyecto es uno de los más importantes y mejor diseñados de la actual Agenda Legislativa (ver número anterior de Economía y Política), si bien algunos artículos ameritan revisiones, como se señaló en la sección anterior.