

**PARTICIPACIÓN DE  
LOS GOBIERNOS  
SUBNACIONALES EN LA  
GOBERNANZA DEL SECTOR  
MINERO EN COLOMBIA**

## **PARTICIPACIÓN DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN LA GOBERNANZA DEL SECTOR MINERO EN COLOMBIA**

FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA

Bogotá, octubre de 2018

Autores:

Juliana Peña Niño y Fabio E. Velásquez C.

Reporte realizado gracias al auspicio de la Fundación Ford en coordinación con el Natural Resource Governance Institute.



**FORD**  
**FOUNDATION**



Natural  
Resource  
Governance  
Institute

# Siglas

ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
ANM	Agencia Nacional de Minería
ANI	Agencia Nacional de Infraestructura
CAR	Corporación Autónoma Regional
CGR	Contraloría General de la República
CM	Código de Minas
CP	Constitución Política
CREG	Comisión de Regulación de Energía, Gas y Combustibles
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FMI	Fondo Monetario Internacional
GIRH	Gestión Integrada de los Recursos Hídricos
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
EITI	Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MME	Ministerio de Minas y Energía
OCAD	Órgano Colegiado de Administración y Decisión
PNOM	Plan Nacional de Ordenamiento Minero
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PTO	Programa de Trabajos y Obras
SGC	Servicio Geológico Colombiano
SGR	Sistema General de Regalías
SINA	Sistema Nacional Ambiental
UPME	Unidad de Planeación Minero Energética



# Contenido

<b>1. Introducción</b>	<b>6</b>
<b>2. Análisis de la participación de los gobiernos subnacionales en las decisiones sobre la industria minera en Colombia</b>	<b>8</b>
2.1. Las industrias extractivas y la descentralización	8
2.2. La cadena de toma de decisiones del sector minero	10
2.3. Identificación de los principales problemas	16
<b>3. La participación de los gobiernos subnacionales en las decisiones sobre minería. El caso del departamento del Chocó</b>	<b>23</b>
3.1. Factores de contexto que inciden sobre los problemas identificados: características del Chocó	24
3.2. Condiciones de acceso en el Chocó	33
3.3. Gobernanza ambiental en el Chocó	36
3.4. Gobernanza del agua en el Chocó	40
3.5. Gestión de la renta en el Chocó	46
<b>4. Propuestas de política: una agenda de incidencia</b>	<b>49</b>
4.1. Propuestas sobre competencias subnacionales en la actividad minera	49
4.2. Condiciones del entorno para viabilizar las propuestas	53
4.3. Análisis de la viabilidad de las propuestas	58
<b>5. Conclusiones</b>	<b>60</b>
<b>6. Referencias</b>	<b>61</b>

# 1. Introducción

El sector minero ha adquirido gran relevancia en el país, tanto a raíz del auge de los precios internacionales de los *commodities* como de la superación de ese super ciclo. La ha tenido no solo por sus contribuciones a la economía nacional, sino por los efectos que ha desencadenado la apuesta del Gobierno Nacional en la última década por impulsar el sector como punta de lanza del crecimiento económico sin tener en cuenta a los entes subnacionales, las poblaciones, la diversidad de intereses y visiones de los actores, el medio ambiente, y la heterogeneidad del territorio.

Durante los últimos años, la economía colombiana ha presentado una desaceleración económica que corresponde con lo que ocurre en América Latina. Esta recesión de la región se ha generado por una débil demanda interna debida a los menores precios de las materias primas, los ajustes fiscales y externos de algunos países y otros factores<sup>1</sup>. En particular, Colombia registró un crecimiento de 2% en 2016, y la actividad que marcó la mayor caída fue la explotación de minas y canteras con -6,5%. Según el DANE (2017), este comportamiento obedeció a la disminución en el valor agregado de la extracción de petróleo crudo y gas natural en 11,1%, en tanto que aumentó el valor agregado de la extracción de carbón en 5,7%; de minerales metálicos en 4,3%, y de minerales no metálicos en 1,6%.

En 2017 los organismos multilaterales plantearon nuevos pronósticos, según los cuales las economías de nuestros países se comenzarían a expandir de manera sostenida en el mediano plazo. Estas proyecciones responden a cambios en el panorama económico, tales como un cierto repunte de los precios de las materias primas, que seguirán siendo bajos en comparación con sus niveles históricos, mejores condiciones externas, una menor inflación en la mayoría de los países, programas de alivios monetarios y tasas de endeudamiento favorables. De todas formas, es una expansión modesta, puesto que tampoco se deja de lado la inestabilidad que pueda generar el viraje de las políticas que han venido adoptando países como Estados Unidos. El Banco Mundial señaló que el alza en los precios del petróleo impulsada por los países de la OPEP y otros productores permitirá que los mercados se equilibren gradualmente. Además, las proyecciones del precio del gas natural también señalan un aumento, hasta llegar a un 15%, impulsado por Estados Unidos<sup>2</sup>.

Específicamente para Colombia, el FMI (2017, 32) prevé una reactivación económica leve, puesto que el Banco de la República emprendió un ciclo de expansión para apoyar la recuperación y, a la vez, preservar el anclaje de las expectativas de inflación y el decreciente déficit en cuenta corriente. Además, considera que los proyectos de infraestructura, el impacto de la reforma tributaria en la inversión pública y privada, y la mayor confianza derivada del proceso de paz reforzarán el crecimiento a mediano plazo.

El inicio hacia este escenario de transición plantea nuevos desafíos y reafirma la importancia de abordar otros que vienen de tiempo atrás y que no han sido resueltos desde una perspectiva de la consolidación y fortalecimiento de la gobernanza en el sector extractivo. Estos tienen que ver, para mencionar algunos, con las capacidades institucionales, su articulación tanto

1. FMI. *América Latina y el Caribe. Dejando atrás la recesión*. (19 mayo de 2017). Disponible en: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2017/05/18/NA190517Latin-America-and-the-Caribbean-Bouncing-Back-from-Recession>
2. Dinero.com. (18 mayo de 2017). *¿Qué le espera al precio del petróleo y otros commodities en 2017 y 2018?*, Proyecciones. Disponible en: <http://www.dinero.com/economia/articulo/proyecciones-del-precio-del-petroleo-y-materias-primas-2017/245495>

horizontal como vertical, el establecimiento de un marco regulatorio estable, idóneo y garante de los principios constitucionales y de los derechos fundamentales, y la adopción de medidas construidas con participación ciudadana, desde las especificidades de los territorios y sus poblaciones, en especial de las zonas con presencia de grupos étnicos.

En particular, es fundamental considerar el comportamiento de los distintos actores (Gobierno Nacional, gobiernos subnacionales, sector privado, sociedad civil, grupos étnicos, actores políticos), ya que son fuertemente influenciados por las fluctuaciones externas y sus repercusiones en el seno de los países. Esto significa ampliar el análisis a la comprensión de los motivos de actuación de los actores, la correlación de fuerzas y las implicaciones de sus acciones en los diferentes ámbitos (económico, social, político, ambiental) frente a una coyuntura de boom, después (en un contexto de “carrera hacia el fondo”<sup>3</sup>) y ahora (de recuperación de precios).

El incremento más reciente de la conflictividad socioambiental, traducido en movilizaciones sociales a lo largo y ancho del país, ha sido generado en gran parte por la forzada implementación del modelo extractivista y por la tendencia a la recentralización del manejo del sector. Dicha recentralización ha implicado gran concentración de las decisiones en el nivel central, el debilitamiento de la autonomía territorial, traducido en el desconocimiento de la entidad territorial como parte del Estado (propietario del subsuelo) y como autoridad para ordenar su suelo, y en la pérdida del uso independiente de la renta extractiva bajo argumentos de corrupción y poca eficiencia.

Este documento tiene por objetivo analizar el rol que juegan actualmente las entidades territoriales dentro del sector minero en Colombia, partiendo del estudio específico del departamento del Chocó, caso que plantea unas particularidades únicas y distintas del resto del país, al ser un territorio ocupado en su mayoría por grupos étnicos, con titularidad de la tierra colectiva, otras formas de organización, tradiciones y culturas, además de ser una de las zonas de mayor biodiversidad en el mundo.

Esta mirada tiene como referente principal la Constitución Política de 1991, en su artículo 1, el cual afirma que Colombia está organizada en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales. En las páginas siguientes, se analiza cómo estos principios entran o no en juego dentro del sector, para esbozar algunas problemáticas que son identificadas como obstáculos importantes para avanzar hacia la gobernanza del sector.

Es importante mencionar que partimos de la premisa de que la gobernanza posee tres dimensiones: es *multisectorial*, es decir, supone la articulación institucional entre sectores que deben sincronizarse para caminar hacia las mismas metas (ambiente, defensa, interior); es *multinivel*, en el sentido de la necesaria interrelación de los distintos órganos y niveles del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial; nacional, regional y local); y es *multiactor*, pues parte del reconocimiento y la inclusión de los distintos actores relacionados con el desarrollo del sector minero (poblaciones, empresas, actores políticos).

El documento se divide en cuatro partes. En la primera se hace una revisión de la distribución de la toma de decisiones entre el nivel nacional y subnacional (incluyendo departamento, municipio, y Corporaciones Autónomas) en las fases de desarrollo de un proyecto minero;

---

3. Se entiende como carrera hacia el fondo las distintas estrategias impulsadas por los gobiernos para crear condiciones que mantengan e incluso aumenten la inversión en la exploración y explotación de los recursos naturales en un contexto de baja de los precios internacionales.

en la segunda sección, se presentan los principales problemas identificados de manera general para cuatro temas concretos: el acceso a la toma de decisiones, la gobernanza ambiental y del agua, y la distribución de la renta; en la tercera, este análisis se aplica al departamento del Chocó a partir de las mismas tres categorías y, finalmente, en una cuarta sección, se presentan las conclusiones y recomendaciones.

## 2. Análisis de la participación de los gobiernos subnacionales en las decisiones sobre la industria minera en Colombia<sup>4</sup>

### 2.1 Las industrias extractivas y la descentralización

La Constitución Política de Colombia (CP) en el capítulo 5 se refiere a la estructura y organización del Estado y a las competencias de cada uno de los órganos para garantizar el cumplimiento de los derechos, principios y valores de la misma. Allí, se define que la rama ejecutiva está integrada por el presidente de la República, los ministros, jefes de departamentos administrativos, gobiernos departamentales y municipales, entre otros.

Igualmente, la CP establece que las entidades territoriales en Colombia son los departamentos, los municipios, los distritos y los territorios indígenas, y que podrán serlo las provincias y las regiones cuando sean creadas, al tenor de lo señalado en la Constitución (artículo 286) y en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. A mediados de la década de 1980, el Congreso de la República había reformado las relaciones entre el Gobierno Central y las entidades territoriales, pues otorgaba a estas últimas nuevas competencias y recursos para atender las demandas de las respectivas comunidades locales y regionales, y ordenaba la elección popular de los alcaldes. Se inició, así, un proceso de descentralización del Estado, que fue ratificado por los Constituyentes en 1991. En la actualidad, las entidades territoriales poseen gobierno propio, ejercen las competencias que les corresponden, y administran sus propios recursos y los transferidos por el Gobierno Central.

Según el artículo 332 de la Constitución, el Estado es propietario del subsuelo y sus recursos, lo que el Gobierno Nacional ha interpretado como facultad suya exclusiva para tomar decisiones sobre la explotación de los recursos naturales no renovables. Esto configuró un manejo jerárquico de dichos recursos, lo que contrasta con la estructura descentralizada del Estado. Así, el Ministerio de Minas y Energía y sus entidades adscritas y vinculadas<sup>5</sup> formulan, adoptan y coordinan las políticas, planes y programas para el sector, mientras el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) define las políticas del ordenamiento ambiental del uso del territorio, de protección de áreas estratégicas e implementa los instrumentos de planificación ambiental<sup>6</sup>.

4. Teniendo en cuenta que la zona seleccionada para el trabajo con líderes sociales (municipios del departamento de Chocó) es minera, este informe se refiere al sector minero y no al de hidrocarburos.

5. Las entidades adscritas son la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), la Agencia Nacional de Minería (ANM), la Comisión de Regulación de Energía, Gas y Combustibles (CREG), el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas (IPSE), el Servicio Geológico Colombiano (SGC) y la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME). Las entidades vinculadas son ECOPETROL, las empresas de servicios públicos y las generadoras de energía, entre ellas la Interconexión Eléctrica (ISA) y las 25 electrificadoras del país.

6. El Ministerio del Interior tiene a su cargo lo relacionado con la consulta previa; el de Hacienda y Crédito Público incorpora las rentas originadas en el sector y establece los mecanismos para su distribución.

En esta estructura, los entes territoriales tienen funciones operativas, de recaudo de impuestos y contribuciones pagados por las empresas extractivas establecidas en su territorio<sup>7</sup>, así como de administración de las regalías que les son asignadas. Los alcaldes, además, deben formular los planes de ordenamiento territorial y hacer cumplir los amparos administrativos aprobados por la ANM<sup>8</sup> y otras funciones de vigilancia y control.

La Corte Constitucional, atendiendo las demandas interpuestas por diferentes sectores, analizó este esquema jerárquico y reiteró la necesidad de tomar en cuenta el principio de autonomía territorial. En consecuencia, ordenó al Gobierno Nacional acordar con las autoridades municipales, antes de conceder títulos de exploración o explotación, las medidas necesarias para contrarrestar los impactos sociales y ambientales de los proyectos mineros<sup>9</sup>. Luego, la Corte reiteró la necesidad de concertar con los municipios la definición de las áreas de reserva minera, de modo que no se afecte su competencia para reglamentar los usos del suelo, según los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad<sup>10</sup>.

**Cuadro 1**  
**Jurisprudencia reciente para el cambio en el actual sistema de toma de decisiones en el sector extractivo**

SENTENCIA	REIVINDICACIÓN
T-766 de 2016	Consulta previa Participación de las entidades territoriales Participación de las poblaciones rurales
C-389 de 2016	Procedimiento para asegurar la participación ciudadana antes de entregar un título minero
C-123 de 2014	Acuerdos con las autoridades territoriales las medidas para la protección al ambiente sano
C-035 de 2016	Concertación entre Gobierno Nacional y autoridades locales para la definición de Áreas de Reserva Minera
C-273 de 2016	Inconstitucional artículo 37 del Código de Minas. La prohibición a las entidades territoriales prohibir la minería debe hacerse mediante una ley orgánica
T-445 de 2016	Entidades territoriales pueden prohibir la minería para proteger el medio ambiente y ordenar los usos del suelo

Fuente: Martínez, Peña y Jiménez (2018)

En tal sentido, las autoridades mineras del orden nacional deben garantizar que “la definición y oferta de dichas áreas sean compatibles con los respectivos planes de ordenamiento territorial”<sup>11</sup>. De otra parte, la Corte declaró inconstitucional, por vicios de forma, el artículo 37 del Código de Minas (Ley 685 de 2001), que impedía a los municipios

7. Entre ellos el Impuesto Predial, el de Industria y Comercio, las Tasas y Contribuciones.

8. Los amparos administrativos son figuras jurídicas que obligan al alcalde a implementar medidas para desalojar a los mineros de hecho que se encuentran ejerciendo su labor en áreas tituladas (Ley 685 de 2001).

9. Sentencia C-123 de 2014.

10. El principio de coordinación se refiere a que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. Debe darse, tanto entre entidades territoriales, como entre estas y la Nación. El de concurrencia implica un proceso de participación entre la Nación y las entidades territoriales, en la intervención, el diseño y desarrollo de políticas, programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida. Y subsidiariedad establece que solo cuando la entidad territorial no pueda ejercer determinadas funciones en forma independiente, le está permitido apelar a la ayuda de niveles superiores (como el departamento o la Nación) para que estos asuman, en principio temporalmente, el ejercicio de sus competencias hasta tanto se resuelva la situación que dio origen a la aplicación de estas medidas. Tomado de Sentencia T 622 de 2016.

11. Sentencia C-035 de 2016.

prohibir la actividad minera en su territorio<sup>12</sup>. Esta decisión implica redefinir el papel de los entes subnacionales en las decisiones sobre la explotación de recursos naturales, así como los mecanismos para que los diferentes niveles de la administración del Estado actúen armónicamente.

Así, comienza a emerger en Colombia una corriente de opinión que aboga por un cambio de enfoque en el modelo de desarrollo que atienda las diferencias territoriales y poblacionales y que, si es el caso de un consenso, promueva el aprovechamiento del potencial extractivo del país con una planeación escalonada y sostenible en los territorios, con participación de los gobiernos subnacionales y sus comunidades, en el marco del Estado Social de Derecho. Este nuevo escenario se torna crucial para la implementación del Acuerdo final de Paz, ya que, en ausencia del conflicto armado interno, la conflictividad se está produciendo desde el sector extractivo.

## 2.2 La cadena de toma de decisiones del sector minero<sup>13</sup>

La toma de decisiones en la cadena de valor del sector está concentrada en las entidades nacionales, lo que ha generado problemas para el cumplimiento del ordenamiento jurídico. Esto se debe a que el desarrollo normativo, las políticas públicas para el sector y su implementación no han logrado conciliar los principios constitucionales de República unitaria y descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales. El Gobierno Nacional ha argumentado que los recursos naturales no renovables y el subsuelo son propiedad del Estado y, por ello, las decisiones sobre estos asuntos son de su exclusiva competencia.

A continuación, se presenta un breve análisis de las competencias actuales<sup>14</sup> del Gobierno Nacional, y de los gobiernos departamental y local para la toma de decisiones en el sector, en particular para el desarrollo de un proyecto minero. Esta revisión se hace a partir de las fases de un proyecto, en donde la correspondiente al seguimiento y control se plantea como una función transversal.

Existe un momento previo trascendental, más concerniente a la **planeación**. Las decisiones están relacionadas con la investigación del subsuelo (Servicio Geológico Colombiano) y la delimitación de zonas excluibles de minería (MADS)<sup>15</sup>; la asignación de títulos mineros<sup>16</sup> y la verificación de idoneidad del solicitante (ANM); el registro del título en el Catastro Minero (ANM), la certificación de presencia de grupos étnicos, para hacer valer su derecho de prevalencia y para efectuar la consulta previa (Ministerio del Interior); la verificación de superposición de los títulos con concesiones de hidrocarburos y/o proyectos de infraestructura (ANH y ANI)<sup>17</sup> y consulta con la Unidad de Restitución de Tierras para

12. Sentencia C-273 de 2016

13. La información presentada a continuación está basada en el Anexo 1, en el que se detallan las diferentes actividades y actores involucrados en la cadena de valor de la industria minera colombiana.

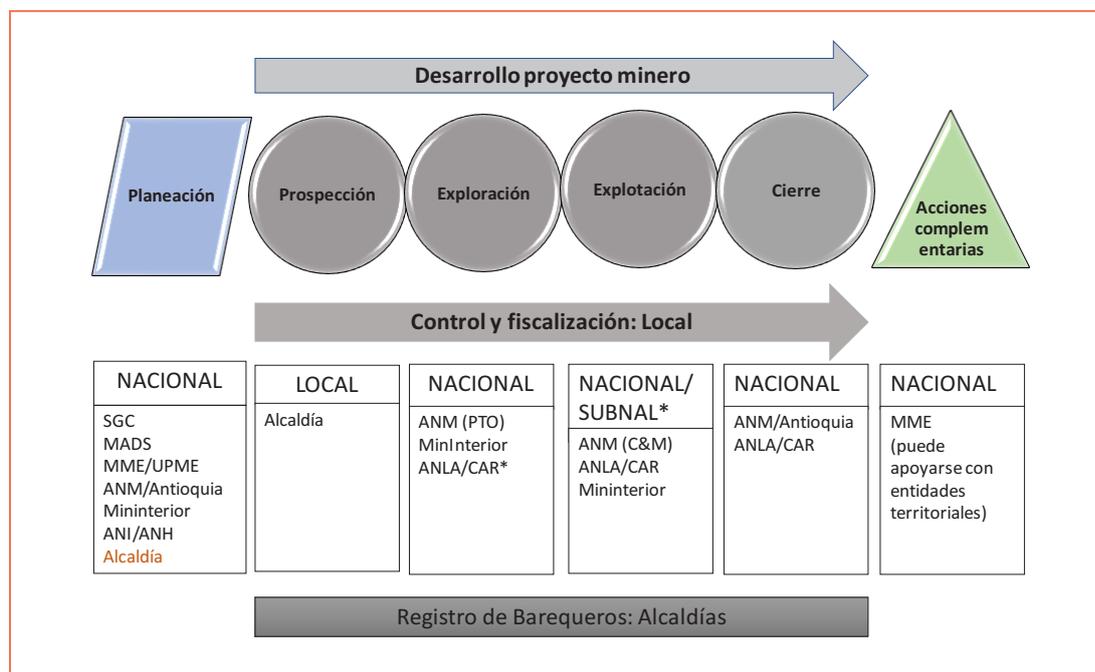
14. A partir de parte de la normativa vigente en Colombia para la minería, el Código de Minas, Ley 685 de 2001

15. Podrá haber excepciones (menos en los parques naturales) para adelantar actividades mineras en forma restringida o solo por determinados métodos. Esto se permitirá previo acto administrativo de la ANM fundamentado con el concepto de la autoridad ambiental. Para el caso de grupos indígenas, se deben delimitar las zonas mineras de sus territorios (MME y ANM)

16. En la fase de otorgamiento de título minero, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-389 de 2016, estipuló que se debe establecer un procedimiento que garantice la participación ciudadana antes de otorgar el contrato de concesión, mandato que no ha sido reglamentado, pero que implicaría la vinculación de la entidad territorial para desarrollar dicho proceso.

17. Existen procedimientos que involucran otras entidades nacionales para situaciones particulares. Es el caso del establecimiento de zonas de seguridad en la que el Gobierno Nacional podrá establecer áreas para las cuales no se podrán presentar solicitudes por razones de seguridad nacional (Ministerio de Defensa). Adicionalmente, si las solicitudes se encuentran en áreas de playa o espacio marítimo, se requiere el concepto favorable de la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa.

**Gráfica 1**  
**Competencias de las autoridades nacionales y subnacionales en las fases de un proyecto minero**



\* Según el caso, dependiendo de la explotación proyectada, se debe tramitar ante ANLA o CAR

constatar que no haya procesos legales para restituir y formalizar la tierra de las víctimas del conflicto armado interno en el área solicitada.

En el último año, la ANM ha tenido que diseñar e implementar un programa de relacionamiento con los territorios para dar cumplimiento a las diferentes órdenes de la Corte Constitucional (Sentencias C-123 de 2014, C-273 de 2016, C-035 de 2016 y C-389 de 2016), y que, según ella, tiene como objetivo principal lograr una participación efectiva, oportuna y permanente de los actores involucrados en el desarrollo de un proyecto minero, previo al otorgamiento del título. Este procedimiento fue ideado para conciliar las competencias del orden territorial respecto a la regulación del uso del suelo y las del orden nacional sobre titulación minera y formulación de la política pública. Es la fórmula que ha encontrado para la "articulación de la acción estatal" aplicando los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

El problema es que este procedimiento está diseñado precisamente para hacer alianzas con las entidades territoriales donde hay actividades mineras. En efecto, la ANM priorizó los municipios de acuerdo a las solicitudes hechas por los alcaldes, lo que indica su interés por dar continuidad y vía libre a la explotación de recursos en sus respectivas jurisdicciones. El procedimiento establecido hasta el momento no ha tenido en cuenta contextos de municipios no mineros, ni tampoco hay claridad sobre cómo se resuelve una situación en la que no se llega a un acuerdo entre las partes (Martínez, Peña y Jiménez, 2018).

Es importante mencionar que la Ley 685 de 2001 dio la facultad a la autoridad minera de delegar sus funciones de celebración de contratos de concesión, así como la vigilancia y control de su ejecución a gobernadores de departamentos y alcaldes de las ciudades capitales. De esta forma, las Gobernaciones de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cesar y

Norte de Santander ejercieron este rol dado por el Ministerio de Minas hasta hace unos cinco años. No obstante, en 2011 se creó la ANM, la cual asumió la función de autoridad minera y se la quitó a las gobernaciones mencionadas, excepto la de Antioquia. La fiscalización fue asumida por el MME y delegada a la ANM, por lo que, en 2013, las gobernaciones perdieron del todo competencia alguna en el proceso de planeación en lo concerniente al otorgamiento de títulos y de funciones de vigilancia al cumplimiento de los términos del mismo<sup>18</sup>. En la actualidad, la Gobernación de Antioquia es la única que aún tiene estas competencias<sup>19</sup>.

Una vez que se toma la decisión de otorgar un contrato de concesión, se produce la primera fase de desarrollo de un proyecto minero, el de la **prospección**, en la cual surge una facultad condicionada para la entidad territorial; cuando se requiera adelantar en terrenos privados, se debe dar aviso previo al dueño o poseedor, y lo puede realizar la empresa directamente o a través del alcalde, cuya intervención es opcional (artículo 39 CM). No obstante, si hay prospección, el alcalde tiene la obligación de verificar los posibles daños causados para garantizar el resarcimiento a los afectados (artículo 44 CM).

En la fase de **exploración**, se identifica otra intervención de autoridades subnacionales. Para que el titular minero pueda desarrollar dichas actividades, debe realizarlas bajo el amparo de las Guías Minero Ambientales, por lo cual el titular<sup>20</sup> debe inscribirse ante la autoridad ambiental competente (ANLA/CAR) para que esta pueda hacer el respectivo seguimiento ambiental a los trabajos de exploración. Adicional a lo anterior, si en el desarrollo de las actividades propias de esta etapa se requiere el uso de recursos naturales renovables, se deberá solicitar ante la autoridad ambiental respectiva los permisos menores a que haya lugar, como son los permisos de vertimiento, concesión de aguas, etc.

Como resultado de los estudios y trabajos de exploración, el poseedor del título minero debe presentar a la ANM el Programa de Trabajo y Obras (PTO) para iniciar la fase de **explotación**, y, en simultáneo, presentar a la Autoridad Ambiental el Estudio de Impacto Ambiental (EIA). En el caso de proyectos de gran escala, la aprobación del EIA y la expedición de la licencia ambiental están a cargo de la ANLA; para los proyectos de menor envergadura, de acuerdo con unos rangos de producción por año y tipo de mineral, dicha aprobación será competencia de la Corporación Autónoma Regional correspondiente<sup>21</sup>.

Desde esta fase en adelante, cada autoridad competente tiene la facultad de revocar la licencia ambiental por incumplimiento de obligaciones ambientales, para lo cual los concesionarios mineros deberán presentar informes de cumplimiento. El equivalente de esta función la hará la ANM para hacer seguimiento y control a los títulos, e impondrá sanciones si encuentra incumplimientos en las obligaciones consignadas en el contrato.

18. Resoluciones 217, 219, 218 y 253 de abril de 2013.

19. Resoluciones 18 1492 del 30 agosto de 2012, prorrogada a través de la Resolución 9 0692 del 28 de agosto de 2013, Resolución 9 0400 del 14 de abril de 2014; Resolución 4 052 del 15 de abril de 2015

20. Vale mencionar que las guías son minero-ambientales, por lo que la inscripción debería hacerse también ante las autoridades mineras (ANM y Gobernación de Antioquia) para el seguimiento en los asuntos de su competencia, lo cual no sucede bajo la normativa actual.

21. Las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) son las entidades ambientales a nivel regional. Son entes corporativos de carácter público, integrados por los territorios que, por sus características, constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica. Las CAR gozan de autonomía administrativa y financiera, y tienen el encargo de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las políticas del MADS. Las CAR no hacen parte de la estructura tradicional de las ramas del poder público, sino del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y, según la jerarquía, se ubican así: Ministerio de Ambiente, CAR, departamentos, distritos y municipios.

Respecto a la consulta previa, la Corte Constitucional (Sentencia T-769 de 2009) ha señalado que se deben armonizar dos intereses contrapuestos: por un lado, el del Estado en la intención de aprovechar los recursos naturales; por otro, el de asegurar la protección de la integridad étnica, cultural, económica y social de estos grupos. Así, en las fases de **exploración y explotación**, se debe asegurar la subsistencia de las comunidades nativas y, por tanto, su participación en las decisiones que se adopten para autorizar dichas actividades, es decir surtir el procedimiento de la consulta previa según los términos del Convenio 169 y la Ley 21 de 1991.

Sobre la fase de **cierre de minas**<sup>22</sup>, el Código de Minas incluye apartados específicos que lo regulan<sup>23</sup>. Existen varios artículos que mencionan esta fase, como son el 95, que incorpora el cierre como parte de la explotación, y el 84, que lo incluye como elemento de la elaboración del PTO. Las autoridades ambientales también incluyen en los términos de referencia de los PMA lo concerniente al cierre minero; sin embargo, estos instrumentos no se articulan de manera efectiva, por lo que no hay necesaria consistencia entre los dos. Es importante señalar que existen cierres temporales y cierres definitivos, y que la mayor parte de las minas que operan en la actualidad en Colombia tienen instrumentos de manejo y control concebidos antes del Código de Minas de 2001; es decir, no están ajustados a la normativa minera reciente. Las competencias para hacer cumplir los acuerdos sobre esta fase están alojadas en las entidades del nivel nacional, las cuales deben monitorear el cumplimiento del PTO y EIA, y verificar la devolución de los bienes inmuebles (ANM).

En las **acciones complementarias**, que, según Londoño (2017), incluye las acciones de las entidades públicas para contrarrestar factores que impiden o dificultan el correcto desarrollo del ciclo minero, existen funciones del Gobierno Nacional para organizar proyectos mineros en zonas especiales. Estos son de dos clases (artículo 248, Ley 685 de 2001): 1) proyectos comunitarios de minería especial, en los que el Estado interviene en el fomento, la capacitación, la transferencia de tecnología, el manejo ambiental, la estructuración, el desarrollo del proyecto minero y el desarrollo empresarial de los mineros informales ya legalizados, de las empresas de economía solidaria y de las asociaciones comunitarias de mineros que allí laboren; y 2) proyectos de reconversión laboral de los mineros y la readecuación ambiental y social de las zonas afectadas, en caso de que no sea posible llevar a cabo el aprovechamiento del recurso minero.

Para los proyectos mineros en zonas especiales, el Gobierno Nacional, a través de sus entidades adscritas o vinculadas *o de los departamentos y municipios*, debe promover la legalización, organización y capacitación de mineros organizados en asociaciones comunitarias; asesorarlos en los estudios técnicos para aprovechamiento de los recursos y el otorgamiento de contratos de concesión bajo condiciones especiales. Estas entidades deben impedir el trabajo infantil en la actividad minera.

Adicionalmente, el Código de Minas ordena el registro de los barequeros<sup>24</sup> ante la autoridad municipal y le asigna la función de resolver los conflictos que surjan entre estos y los

---

22. Las decisiones identificadas por Londoño (2017) para esta fase fueron clasificadas como parte de la fase de *acciones complementarias*, ya que son situaciones excepcionales que no hacen parte de la cadena de valor de un proyecto tradicional.

23. El cierre de mina se refiere al conjunto de procesos y actividades destinados a prevenir, mitigar, corregir y compensar los impactos ambientales negativos de la actividad minera.

24. Esta actividad, aceptada por la legislación minera, realiza el lavado de arenas por medios manuales sin ninguna ayuda de maquinaria o medios mecánicos, y con el objeto de separar y recoger metales preciosos contenidos en dichas arenas. Igualmente, se permite la recolección de piedras preciosas y semipreciosas por medios similares a los que se refiere este artículo (Decreto 276 de 2015, artículo 1).

beneficiarios de títulos mineros o propietarios (artículo 156 CM). También, debe inscribir a los chatarreros<sup>25</sup>, remitir esta información a la ANM y certificar a los barequeros y chatarreros para la comercialización de los minerales con los que trabajan (artículo 155 CM). El decreto 276 de 2015 especifica que los alcaldes deben enviar a la ANM, en un término de tres meses contados a partir de la fecha de expedición de dicho decreto, el listado de barequeros. Esto se realiza con el fin de que la plataforma del RUCOM publique esta información. Para el caso de los chatarreros, se les da un plazo de 12 meses para hacer dicho procedimiento.

Para el caso de zonas de territorios colectivos de grupos étnicos, el CM especifica que solo podrán hacer barequeo los vecinos del lugar que pertenezcan a la comunidad autorizados por el alcalde; en este caso, el alcalde deberá actuar de manera coordinada con las comunidades del territorio (artículo 158 CM).

En la fase de **control y fiscalización**, que se considera transversal a la vida de un proyecto, los alcaldes tienen varias funciones como representantes del Estado en los territorios. Según el Código de Minas, deben:

- La *procedencia lícita* de los minerales que hayan sido producto de labores de barequeo y vayan a ser usados en obras, industrias o servicios deberá ser certificada por el beneficiario del título minero o por el alcalde (artículo 30 CM)
- Decomisar provisionalmente los minerales que se transporten o comercien sin la respectiva factura o constancia de la mina de donde provengan (artículo 161).
- Una vez que la Policía Nacional decomise el mineral, procederá a dejarlo a disposición del alcalde “para los fines pertinentes” —multa— (Decreto 276 de 2015, artículo 13: Decomiso y multa)
- Quien tenga conocimiento de aprovechamiento ilícito de minerales debe dar aviso al alcalde y este, una vez haya corroborado la situación, procederá a decomisar los minerales e informar a la autoridad minera (artículo 164 CM)
- Suspender la explotación de minerales sin título inscrito en el Registro Minero Nacional – Amparo administrativo (artículo 306 CM). Este procedimiento pretende impedir el ejercicio ilegal de la actividad y la ocupación de hecho de personas ajenas a quienes tienen el título.
- El beneficiario de un título podrá solicitar ante el alcalde un amparo provisional para que se suspenda la ocupación, perturbación o despojo de terceros. Esta querrela puede ser presentada también ante la autoridad minera nacional. La querrela debe ser notificada al domicilio del presunto causante de los hechos, o a lugar de trabajo o por dos días en la alcaldía (artículo 310 CM)<sup>26</sup>. La autoridad minera deberá hacer seguimiento del procedimiento realizado por el alcalde (artículo 312 CM). *La decisión de desalojo podrá ser apelable ante el gobernador* (artículo 313 CM).
- En el caso del establecimiento y uso de servidumbres, si el propietario o poseedor del terreno requiere indemnización, es el alcalde quien debe fijar la caución al minero a través de un perito que estime dicho monto (artículo 285 CM).

25. Decreto 276 de 2015. Artículo 1: Chatarrero es la persona natural que se dedica a la actividad manual de recolección de mineral con contenido de metales preciosos presente en los desechos de las explotaciones mineras.

26. Si se verifica superposición de áreas demostrando título minero inscrito, y el perito del alcalde lo verifica, se suspenderá la diligencia de desalojo y se remitirá a la autoridad minera para que intervenga y aclare la situación jurídica (artículo 311 CM).

- En un plazo de un año, el alcalde debe realizar con las autoridades ambientales, sanitarias y mineras un censo de las plantas de beneficio de oro que usan mercurio con el fin de implementar un programa de reubicación de acuerdo a las zonas de uso compatible para este fin. Después de este plazo, las autoridades mencionadas deberán cerrar las plantas que se encuentren en zonas prohibidas. Las autoridades municipales deberán definir dichas zonas dentro de los POT/EOT (artículo 9, Ley 1658 de 2013).

Las demás funciones relacionadas con esta fase son de competencia de las entidades del nivel central en cumplimiento de obligaciones consignadas en el contrato de concesión (ANM o Gobernación de Antioquia) o en la licencia ambiental (ANLA o CAR, según el caso).

Por último, existen *otras* circunstancias a lo largo de la cadena de valor que deben ser contempladas. Por un lado, cuando el concesionario decide renunciar al título, debe gestionar un “paz y salvo” sobre las obligaciones exigibles que expide la autoridad minera (ANM o Gobernación de Antioquia). Una vez conseguido, debe informar a la autoridad ambiental. También, existe la terminación por mutuo acuerdo, caso en el cual se concertará todo lo relativo al retiro o abandono de los bienes e instalaciones del concesionario y a la readecuación y sustitución ambiental del área. Esto se hará igualmente con las autoridades mineras y ambientales competentes en su jurisdicción<sup>27</sup>.

En síntesis, el rol de los alcaldes y gobernadores es de poco peso. Las funciones que tienen a su cargo —las de control y fiscalización— son las más conflictivas, y les pueden generar costos políticos, para las cuales no les son asignados recursos específicos para su cumplimiento, ni cuentan en muchos casos con el conocimiento ni capacidad para desarrollarlas; incluso, en algunos territorios, la actividad es desarrollada por estructuras criminales armadas frente a las cuales el alcalde no cuenta con los recursos para ejecutar las acciones de control descritas. Por ejemplo, deben aplicar en muchas ocasiones el decomiso y los amparos administrativos a mineros y personas de su municipio, lo que les genera dificultades con el resto de la población, por supuesta falta de solidaridad y por obstaculizar sus fuentes de trabajo. Por esto, en muchos casos, prefieren ignorar la situación y dejar pasar este tipo de infracciones, no sin obviar la clara situación de falta de capacidades para llevar a cabo estas competencias.

Probablemente, el campo más importante de desempeño de las autoridades subnacionales es la recepción de rentas del sector extractivo y su gasto en beneficio del desarrollo local. En cuanto a las Corporaciones autónomas, tienen un papel más notorio en el manejo de licencias ambientales y de vigilancia en el cumplimiento de los planes de manejo ambiental, el cobro de tasas y otras facultades de monitoreo en su campo, funciones que, como se verá luego, ejercen con no pocas dificultades.

La concentración de decisiones en el nivel central en materia de la parte estratégica y de visión de país (la apuesta por el desarrollo de la actividad minera) y el bajo nivel de cumplimiento de las pocas competencias de las autoridades subnacionales han desencadenado tensiones con las autoridades territoriales y la ciudadanía, ya que los impactos ambientales, sociales, económicos y la incapacidad de gestionarlos son asumidos directamente en los territorios. En tal sentido, acciones como demandas y tutelas ante las altas Cortes han conseguido fallos importantes a través de varias sentencias que plantean el lugar central de la ciudadanía y de las entidades territoriales en la cadena de decisiones en el manejo del sector.

---

27. De otro lado, existen inhabilidades para obtener concesiones mineras. Los jueces de la República tienen esta facultad de hacerlo a personas que hayan sido condenadas por aprovechamiento ilícito, o por exploración o explotación ilícita de recursos minerales (artículo 163).

## 2.3 Identificación de los principales problemas

La centralización de las decisiones que competen al Estado en la regulación de la industria extractiva en Colombia ha generado problemas de coordinación intragubernamental, de funcionamiento de los entes subnacionales y de relacionamiento y vinculación con la ciudadanía. Esta situación claramente va en detrimento de una gobernanza democrática para el manejo del sector, entendiendo esta última —la gobernanza— como el sistema de toma de decisiones para orientar las apuestas del país o de un territorio (decisiones públicas, normas, arreglos institucionales), en el que necesariamente deben estar involucrados los diversos actores (sociales, políticos, públicos, privados, academia, etc.) que no siempre coinciden en sus intereses y finalidades, y se mueven en un contexto de reglas cambiantes (Martínez, Peña y Jiménez, 2018, 20). Desde este punto de vista, se analizan cuatro asuntos que evidencian serias dificultades para la gestión de la actividad extractiva en el país:

### i. En las condiciones de acceso

El Gobierno Central ha tomado de manera discrecional decisiones sobre dónde y cuándo explotar los recursos no renovables, sin tomar en cuenta las dinámicas de los territorios, sus autoridades y sus habitantes. Ello ha sido así porque no existe un proyecto de ordenamiento territorial nacional que refleje la identidad nacional, regional y local<sup>28</sup>, defina dónde se puede explotar recursos naturales, y bajo qué condiciones, y dónde no, excepto con las exclusiones que hace el mismo Código de Minas y las normas que ambientales que delimitan las áreas de protección (Ley de Páramos). Al contrario, el territorio colombiano ha estado dispuesto a través del otorgamiento de títulos mineros sin mayor criterio, desde el nivel nacional, para responder a los afanes cortoplacistas de obtención de rentas y a los intereses particulares. Esto ha impedido avanzar en la definición concertada de asuntos relevantes, como el uso del subsuelo en el marco de estrategias de desarrollo local, la orientación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial en el ámbito subnacional, y la utilización de dispositivos de diálogo sistemático y de consulta previa para la toma de decisiones<sup>29</sup>.

De otra parte, existe una baja capacidad institucional de los departamentos, los municipios y las corporaciones autónomas que, sumada a fenómenos de corrupción<sup>30</sup>, reduce sus niveles de legitimidad y la confianza social en las instituciones, e impone barreras a las autoridades correspondientes para incidir de manera más efectiva en las decisiones del Gobierno Nacional sobre la actividad minera. Estos déficits institucionales plantean, además, algunos interrogantes sobre la participación de las comunidades en la toma de decisiones del sector. A ese respecto hay que señalar que la participación a través de canales institucionales ha brillado por su ausencia. Lo que se observa en años recientes es una creciente movilización de organizaciones sociales, comunidades locales, etnias y sectores políticos en contra de la actividad extractiva, especialmente minera. Esas expresiones traducen un sentimiento de exclusión social y la ausencia de esquemas estables de relación entre las instancias de gobierno, y entre estas y los actores sociales involucrados en la actividad extractiva.

28. La utopía sobre el OT se ha quedado incompleta: el sueño del OT, como lucha emergente y sin cuartel entre grupos de intereses legales e ilegales, se ha convertido en un conjunto de miles de proyectos macro, meso y micro de empresas que colisionan en desorden (Revéz, 2013)

29. Los ajustes de estos instrumentos se hacen a puerta cerrada, sin vincular la participación democrática tal y como lo estipula el artículo 4 de la Ley 388 de 1997. No existe, por ejemplo, evidencia de que los Consejos Consultivos de Ordenamiento, reglamentados por el Decreto 879 de 1998 para municipios con población superior a los 30 mil habitantes, operen como lo señala la norma.

30. Semana.com (22 julio de 2017). "El escándalo de los POT mágicos", Justicia. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/corrupcion-en-los-planes-de-ordenamiento-territorial/533383>

A ello se añade un elemento no secundario en el análisis del rol de los gobiernos subnacionales: la Ley 70 de 1993 otorgó a las comunidades afrodescendientes la propiedad colectiva del territorio y creó los Consejos Comunitarios como mecanismo de manejo colectivo de este último. La aplicación de esta ley y la no reglamentación de la mayor parte de sus capítulos (ambiental, minero, por ejemplo) ha generado tensiones adicionales entre los Consejos Comunitarios, que reclaman el dominio del territorio, y los alcaldes municipales en cuya jurisdicción se localizan los territorios colectivos. Dichas tensiones afectan la definición de usos del suelo y la decisión de explotar el subsuelo. Algunos Consejos Comunitarios, al igual que propietarios privados en el departamento, han avalado la presencia de minería informal, incluso ilegal, en su territorio, lo que añade dificultades al ejercicio de las competencias de vigilancia de la actividad minera por parte de las autoridades públicas.

## ii. En la gobernanza ambiental

Los estudios de impacto ambiental muestran déficits como instrumentos para el análisis de los efectos de la actividad extractiva, pues no consultan a fondo el sentir de las comunidades ni parten de lecturas estratégicas del territorio que permitan valorar el alcance de dichos efectos<sup>31</sup>. En consecuencia, los planes de manejo ambiental carecen de solidez y no cuentan con eficientes sistemas de control y vigilancia que permitan al Gobierno Subnacional y a las comunidades alertar sobre manejos inadecuados y efectos no controlados.

De otra parte, la minería ilegal, al no tener control alguno en la práctica<sup>32</sup>, termina por convertirse en uno de los factores de depredación ecológica del territorio. Aunque el Gobierno Central es consciente de la necesidad de emprender una cruzada para eliminar esta actividad, y lo ha intentado en alianza con las autoridades departamentales y municipales, el problema no está resuelto. Por el contrario, ha crecido, especialmente en la explotación de oro, con efectos devastadores sobre diversos ecosistemas en varias zonas del país.

Un tema que comienza a generar preocupación es el cierre de minas como fase clave en la restauración social y ecosistémica del territorio. Hasta el presente, esa cuestión no posee en Colombia la atención que merece. Existen esfuerzos de algunas compañías para atender este asunto, pero la ausencia de planes de cierre es una de las deficiencias más notorias, cuya solución en parte puede provenir de los gobiernos subnacionales.

Estos problemas adquieren mayor notoriedad debido a las debilidades de la institucionalidad ambiental a nivel nacional y subnacional. Los déficits a ese respecto son preocupantes: por un lado, los asuntos ambientales siguen ocupando una posición secundaria en las discusiones de política pública, ya que predominan los intereses económicos de corto plazo; por otro, la centralización de las decisiones en manos del MADS dificulta el funcionamiento del SINA, lo que se traduce, entre otras cosas, en una desarticulación entre el MADS y las CAR, los cuales son agentes vertebrales de la implementación de las políticas ambientales en las regiones<sup>33</sup>.

---

31. Según los lineamientos definidos para los EIA, existen fases de consulta a las comunidades para analizar impactos, medidas de manejo e información general sobre el proyecto; además, la autoridad ambiental debe verificar si este procedimiento se efectuó. Sin embargo, esos requisitos a veces se cumplen como formalidades y no con la intención de vincular a las comunidades a la realización de las evaluaciones ambientales.

32. En la norma, los gobiernos subnacionales tienen competencia en la vigilancia de la minería ilegal, pero no cuentan con los recursos económicos y logísticos, ni con capacidad institucional para hacerlo.

33. Esta desarticulación es una constante de las entidades que integran el SINA.

Las CAR, durante su historia, han sido ineficientes en el cumplimiento de sus funciones, se han ido debilitando, especialmente por problemas de corrupción y por la concentración de recursos económicos en las cinco corporaciones más grandes, lo cual repercute en la baja capacidad institucional de la mayoría para realizar los procedimientos de licenciamiento y verificar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las licencias. Así lo aseguró un informe de auditoría de la Contraloría General de la República en 2016, según el cual varias Corporaciones presentan problemas de eficacia en sus labores de control (fallan en el cobro de licencias ambientales, no sancionan a los infractores y tienen una débil gestión de cobro de multas)<sup>34</sup>.

Un informe elaborado por Economía Urbana para el DNP en el 2016 evaluó las operaciones de las CAR y de Desarrollo Sostenible, y elaboró algunos indicadores cuantitativos y cualitativos con este propósito. Para evaluar la capacidad institucional en cuanto a disponibilidad de recursos financieros, técnicos y humanos, y sus operaciones en los procesos estratégicos, operativos y de apoyo, construyó el índice de capacidad institucional ICC. El resultado del indicador para las 33 Corporaciones mostró que el indicador varía de 14% a 76% sobre un máximo de 100%.

**Cuadro 2**  
**Indicador Compuesto de Capacidad Institucional por Corporación**

CORPORACIÓN	ICCI	CORPORACIÓN	ICCI	CORPORACIÓN	ICCI
CARDER	76%	CAS	56%	CARSUCRE	44%
CORPOGUAVIO	72%	CAM	56%	CORMACARENA	43%
CORNARE	70%	CORPOCALDAS	55%	CORPOCESAR	42%
CRQ	66%	CORPORINOQUIA	54%	CRC	42%
CORPOCHIVOR	64%	CORPOGUAJIRA	51%	CORPOAMAZONIA	42%
CORTOLIMA	64%	CORPAMAG	50%	CVS	42%
CDMB	63%	CORPONOR	50%	CRA	41%
CORALINA	63%	CORPOURABA	49%	CORPONARIÑO	35%
CAR	63%	CDA	49%	CODECHOCO	33%
CORANTIOQUIA	61%	CORPOBOYACA	47%	CORPOMOJANA	28%
CVC	60%	CARDIQUE	46%	CSB	14%

Fuente: Economía Urbana (2016)

Las dimensiones con mayor puntaje agregado fueron la gestión del talento humano y la ejecución de programas y proyectos, mientras que las de menor fueron la de planificación y administración del territorio y la capacidad física y tecnológica. Las cinco Corporaciones con mayor capacidad institucional corresponden a Carder, Corpoguvio, Cornare, CRQ y Corpochivor; mientras que las de menor capacidad institucional son CSB, Corpomojana, Codehocó, Corponariño y CRA. Respecto a la caracterización de los recursos financieros se encontró que durante el periodo 2011 a 2015, veinte corporaciones presentan un nivel de ejecución del gasto inferior al 70%, lo cual indica una baja capacidad institucional en aspectos de planeación, formulación y ejecución de proyectos. Sin embargo, en este resultado también inciden las demoras en los giros de recursos de fuentes del nivel nacional como puede ser el caso del FCA.

34. Contraloría General de la República (27 de mayo de 2016). "Un gran porcentaje de las CAR no cumple con eficiencia de labores de control ambiental"; Comunicado de Prensa N° 89.

### iii. En la gobernanza del agua

La toma de decisiones sobre el agua y los conflictos que de allí se desprenden son una constante no solo en el país sino en el mundo entero. Estas decisiones afectan la vida cotidiana, las dinámicas sociales y las economías, y giran alrededor de las diversas demandas sobre el recurso hídrico en torno a la cantidad, calidad y oportunidad de agua disponible, y además involucra una diversidad de actores (privados, públicos, sociales, ilegales, etc.) que reclaman su derecho sobre este recurso y/o entran en competencia por su acceso y uso.

En la actualidad, no existe un consenso sobre la noción de gobernanza del agua, pero, al revisar distintos enfoques, se puede destacar que existen elementos comunes que permiten tener una idea general sobre a qué nos referimos con gobernanza del agua. Se parte entonces de la gestión del recurso hídrico en un contexto donde existen actividades económicas, sociales y culturales, y se pone en práctica a través de marcos formales e informales, con los distintos niveles del Gobierno y con la participación de los diferentes actores.

El Ministerio de Ambiente (MADS) plantea que “la gobernanza del agua reconoce la prioridad del agua como elemento fundamental para la vida en procesos de coordinación y cooperación de distintos y diversos actores sociales, sectoriales e institucionales que participan en su gestión integrada; y asume al territorio y a la cuenca como entidades activas en tales procesos, con el fin de evitar que el agua y sus dinámicas se conviertan en amenazas para las comunidades, y de garantizar la integridad y diversidad de los ecosistemas, para asegurar la oferta hídrica y los servicios ambientales”<sup>35</sup>. Se asocia la gobernanza con los sistemas que se adopten para la toma de decisiones, y hace un énfasis mayor en la forma como se toman y no en la decisión en sí misma. Así, para el MADS, la gobernanza del agua es un subsistema dentro de uno más general de gobernanza de un país.

Desde la década de 1990, se ha impulsado en Colombia el esquema de gestión privada del agua, basado en los principios constitucionales de libre competencia, nueva gerencia pública y descentralización<sup>36</sup>. No se buscó la privatización del recurso hídrico, pero se apuntó a esquemas institucionales de carácter empresarial y al incremento de la participación privada en la operación<sup>37</sup>. Se trasladaron a los municipios funciones y responsabilidades de los servicios locales que la Nación no podía seguir cubriendo. El artículo 365 de la CP estableció que los servicios públicos pueden ser prestados por el Estado directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares. Al abrir esta puerta, un gran número de comunidades prestan el servicio público de acueducto en las áreas rurales como forma de autogestión: se ha convertido en un servicio comunitario, descentralizado y sin ánimo de lucro. No obstante, el servicio prestado presenta varias irregularidades, pues en varios casos se ha identificado carencia de sustento legal para el régimen tarifario, la calidad del agua captada es irregular, las plantas de tratamiento son operadas con deficiencias, entre otras<sup>38</sup>.

35. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Disponible en: <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/1957-gobernanza-del-agua>

36. Hasta 1980 la prestación de servicios de agua y saneamiento básico en Colombia tenía tres fórmulas: las empresas públicas municipales, el Instituto de Fomento Municipal INSFOPAL (entidad del Gobierno Central) y las dependencias municipales (Beato, P. y Díaz, J., 2003; citado por Zamudio, 2012)

37. La Ley 142 de 1994 de servicios públicos estableció el principio de libre competencia, incentivó la participación privada en la prestación del servicio de agua potable y terminó con el monopolio estatal. La prestación del servicio está a cargo de empresas que pueden ser públicas, privadas, mixtas o comunidades organizadas en municipios pequeños

38. Tomado del estudio de caso del Peñol, Antioquia. Quinchia, B. (2017). “Los Acueductos Veredales de las Comunidades Organizadas en el área rural del municipio de El Peñol, Antioquia: un análisis a partir del Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios en Colombia”. Universidad San Buenaventura.

El Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Decreto 2811 de 1974) reconoció al agua como un bien de uso público, y estableció planes y programas de protección y manejo de recursos renovables, que debían integrarse a los planes y programas generales de desarrollo económico y social. En 1996, el Ministerio de Ambiente diseñó los lineamientos de la Política para el Manejo Integral del Agua y en 1998 los lineamientos para la Política Nacional de Ordenación Ambiental del Territorio, mecanismos con los que se establecieron los marcos para el ordenamiento de cuencas hidrográficas y la gestión de los recursos hídricos a través de los Planes de Ordenamiento de Cuencas Hidrográficas (POMCA) y la creación de instrumentos económicos, de planificación y regulación<sup>39</sup>.

Desde la creación del SINA, el Ideam (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales) asumió los programas relacionados con el agua y produce informes periódicos sobre el estado de los recursos hídricos en el país. Después de la fusión del Ministerio de Ambiente con el de Vivienda, que se hizo bajo el gobierno de Uribe, y la posterior división que se realiza nuevamente en el gobierno Santos, queda el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico bajo la cartera de Vivienda con la función principal de realizar la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias, programas y planes de agua potable y saneamiento básico.

Por su parte, el MADS en 2010 desarrolló la Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico a un horizonte de 12 años, la cual parte de la concepción de que el agua es un bien natural de uso público administrado por el Estado a través de las CAR, las de desarrollo sostenible y las autoridades ambientales urbanas, y reconoce el carácter estratégico del agua para todos los sectores sociales, económicos y culturales del país. Se establecieron unos objetivos específicos, enfocados a mejorar la gestión del agua desde seis pilares: oferta, demanda, calidad, riesgo, fortalecimiento institucional y gobernabilidad, y se crearon los Consejos de cuenca como las instancias para la participación efectiva de los usuarios en la planeación, administración, vigilancia y monitoreo del recurso hídrico.

Según los resultados del informe de Economía Urbana (2016), el reto relacionado con la administración del recurso hídrico superficial y subterráneo es el más prioritario para la mayor cantidad de Corporaciones (20), mientras que los retos de administración de la fauna y flora silvestre y gestión ambiental urbana son prioritarios para 8 y 4 Corporaciones, respectivamente. Desde el año 2012 se vienen desarrollando 92 procesos de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas (53 en elaboración y 39 en ajuste), que a la fecha involucran 21 millones de hectáreas del país<sup>40</sup>.

Dentro de la política, se identifica que la minería representa un problema para los acuíferos del país debido a (i) extracción del agua de los acuíferos, (ii) flujos de agua hacia los tajos mineros que producen abatimiento del nivel freático, (iii) contaminación por mezclas con aguas industriales de mala calidad, y (iv) redireccionamiento de flujos y desecación de acuíferos en minería subterránea. El Sistema de Información Ambiental en Colombia (SIAC) reporta que, a 2012, en 179 municipios de 15 departamentos se estimó una carga vertida

---

39. Se identifica por lo menos seis instrumentos de planificación para cuencas y acuíferos a saber: i) Planes Estratégicos de Macrocuencas en Áreas Hidrográficas; ii) Programa Nacional de Monitoreo del Recurso Hídrico, en las Zonas Hidrográficas; iii) Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas, en Subzonas Hidrográficas o su nivel subsiguiente; iv) Planes de Manejo Ambiental de Microcuencas en las cuencas de nivel inferior al del nivel subsiguiente de la Subzona Hidrográfica; v) Plan de Manejo Ambiental de Acuíferos; y vi) Plan de Ordenamiento del recurso hídrico, PORH. Disponible en: <http://www.siac.gov.co/web/siac/gestionagua>

40. Disponible en: <http://www.siac.gov.co/pomcas>

de 205 toneladas de mercurio al suelo y agua, de las cuales 27,5% corresponden al uso para beneficio de la plata y 72,5% al beneficio de oro.

Por su parte, el PNUD (2011) planteó que “la variabilidad y cambio climático junto con las explotaciones mineras agudizarán la disponibilidad del agua hacia futuro. El aumento de la temperatura en la región Caribe, la modificación del régimen de lluvias y los niveles de precipitación, el elevado consumo de agua para posibilitar el proceso de extracción, así como la generación de acidez en el agua reducirán la oferta del recurso hídrico” (97).

En Colombia, el componente que mayor avance ha tenido para la gestión de los recursos hídricos es el institucional y normativo; actualmente, existen un sinnúmero de normas y políticas del nivel nacional, regional y sectorial que definen las pautas para su aprovechamiento y conservación. Están las normas ambientales sobre recurso hídrico<sup>41</sup>, pero también existen las de ordenamiento territorial a nivel local que delimitan la expansión urbana, los usos del suelo y actividades industriales que afectan las fuentes de agua<sup>42</sup>; adicionalmente, están las del sector minero energético que incluyen áreas de exploración y explotación en el cauce de corrientes de agua, y sus propias reglas sobre el tema ambiental<sup>43</sup>. Esta multiplicidad de normas ha sido generadora de conflictividad y de superposiciones normativas; además, el manejo del agua ha estado disperso en diversas entidades y los distintos sectores tienen sus propios marcos normativos, que en muchos casos son contradictorios. De otro lado, varias de estas normas incluyen la participación ciudadana como eje fundamental para el ordenamiento ambiental y territorial.

Para Zamudio (2012), la descoordinación y dispersión de una política pública del agua que no armoniza políticas, normas y entidades (que, a su vez, articulen las demandas nacionales e internacionales, y su expresión en lo local) es uno de los factores que está generando crisis en la gobernanza del agua. Aparentemente, existía una jerarquía en los marcos normativos, donde las normas constitucionales marcaban los lineamientos para el manejo de los recursos hídricos; sin embargo, esto cambió. Se presentó un punto de quiebre desde la perspectiva de la dimensión institucional de la gobernanza al entrar en vigencia la Ley 685 de 2001 del Código de Minas, pues esta pasa a un nivel constitucional y otorga prioridad a la actividad extractiva (de utilidad pública e interés social) cuando anteriormente obedecían a otra jerarquía (Ostrom 2000 citado por Muñoz, 2018). Es decir, una ley sectorial adquirió mayor rango normativo, la cual incluyó asuntos ambientales como componente rector para dicho sector, desconoció la legislación ambiental nacional en una carrera por la flexibilización y entró en contraposición con las del ordenamiento territorial (artículo 37).

Más recientemente, en 2017, el MME formuló el Plan de Acción para la Gestión Integral del Recurso Hídrico del Sector Minero-Energético, pues reconoce que este es un usuario del recurso y está sujeto a los diferentes instrumentos para su administración. El Plan hace un análisis de los actores que están involucrados con la gestión del recurso hídrico para el sector y establece unas convenciones sobre su nivel de incidencia. Llama la atención que se incluye en un nivel de baja incidencia a la institucionalidad ambiental y casi ni aparecen las CAR como las autoridades dolientes en este tema. Aquí nuevamente se plantea una directriz que poco o nada habla con quien realmente debe asumir un rol importante en la

41. Código de Recursos Naturales (1974), Ley 99 de 1993, Política de Manejo Integrado del Recurso Hídrico de 1996, Política de Ordenación Ambiental de 1998; Ley 373 de 1997 sobre uso eficiente y ahorro del agua; Política de Gestión Integrada del Recurso Hídrico de 2010

42. Ley 338 de 1997 de ordenamiento territorial, Ley 152 de 1994 de planeación, Ley 1454 de 2011 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Ley 1551 de 2012 y Ley 136 de 1994 sobre Régimen Municipal

43. Ley 685 de 2011 Código de Minas.

gestión del recurso hídrico y que, por supuesto, debe actuar en coordinación con la cabeza del sector minero.

De otro lado, el Plan de Acción resalta que el instrumento más representativo frente a la GIRH es el Plan Nacional de Ordenamiento Minero PNOM, pues integra la relevancia del recurso hídrico en su concepción y es un factor de análisis para los lineamientos de ordenamiento de macrocuencas, la integración de las actividades mineras en los POMCAS y la minimización del impacto ambiental enfocado en el recurso hídrico. No obstante, es importante mencionar que el PNOM expedido en 2014, a pesar de ser ampliamente reconocido por diversos sectores como un instrumento valioso, que dio pautas y recomendaciones acertadas para el sector, se quedó como un documento más que no fue respaldado por la cabeza de esta cartera; el PNOM no ha sido reglamentado ni se ha adoptado como la hoja de ruta para el desarrollo de la actividad minera. Por lo tanto, poco o nada sirve asumir que este instrumento es el que mejor acoge los mandatos de la GIRH cuando no está siendo implementado.

#### **iv. En la gestión de la renta**

En 2012 fue reformado el sistema de regalías en Colombia con un triple propósito: lograr una mayor equidistribución de la renta; mejorar la eficiencia en la gestión de los recursos, sobre todo a nivel subnacional; y aumentar el efecto positivo de la renta extractiva en la calidad de vida de la población. Después de seis años de implementación, el nuevo Sistema presenta varios problemas: centralización de los recursos; reducción de las regalías directas para los municipios y departamentos productores; problemas en la asignación de los recursos a proyectos presentados a los Fondos de Desarrollo Regional, de Compensación Regional y de Ciencia y Tecnología; baja capacidad de los gobiernos subnacionales para el uso de las rentas; y debilidad en la rendición de cuentas y en la vigilancia ciudadana sobre el uso y la destinación de los recursos.

La CGR en un reciente estudio identificó tres fallas críticas en el funcionamiento del SGR: i) fragmentación de los recursos lo que ha conducido que buena parte de las obras han tenido poco impacto y bajo alcance; ii) lentitud en la aprobación y ejecución de los proyectos (los entes territoriales se quejan de alta burocratización); y iii) el Sistema no ha logrado combatir la corrupción, y se siguen viendo “elefantes blancos” y obras abandonadas (Semana.com, 17 marzo de 2018)

La reforma ha dejado un sinsabor: en primer lugar, la reducción de las transferencias directas a los municipios y departamentos productores no ha sido compensada por el acceso a los fondos creados. En segundo lugar, las entidades territoriales con mayores índices de pobreza son las que tienen menor acceso a dichos fondos, pues la curva de aprendizaje para formular proyectos con los estándares requeridos por el nivel nacional ha sido muy lenta, situación que se refuerza también por las bajas capacidades técnicas que se tienen en estos municipios; esto se ha traducido en la subejecución de estos últimos<sup>44</sup> y en una ampliación de la brecha de desarrollo entre regiones.

Adicionalmente, a pesar de que el Gobierno ha implementado algunas estrategias para visibilizar la gestión del Sistema y transparentar la información sobre el sector, como por

---

44. La Contraloría General ha reportado que, para el 2015, el 40% de los proyectos aprobados en 2012 han sido terminados; el 32% de las iniciativas de 2013 se ha finalizado y tan solo el 4% de las respectivas en 2015. Véase Foro Nacional por Colombia (2016). *Informe del Sector Extractivo 2015*. 94-95.

ejemplo el mapa de regalías y la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), la ciudadanía aún está lejos de ejercer un real control a la gestión de estos recursos. El mapa de regalías es aún desconocido por los habitantes en los territorios. Por su parte, la Iniciativa de Transparencia no logra aún tener impacto subnacional, pues los informes respectivos registran información agregada que poco dice a la población en las regiones.

Uno de los principales argumentos para llevar a cabo la reforma al Sistema de Regalías fue el de suprimir la corrupción y el clientelismo en los territorios. Estos casos fueron plenamente registrados por los órganos de control y produjeron escándalo en la opinión pública, luego de que se descubrieran obras suntuarias que para nada resolvían necesidades básicas de la población. La constatación de la mala asignación de recursos, el despilfarro y/o la pérdida de los mismos fueron argumentos suficientes para que el Gobierno Nacional propusiera una reforma centralista, bajo la premisa de que el nivel nacional tenía mayor capacidad de administrar los recursos. Esto tuvo como consecuencia la desfinanciación de la inversión en los municipios y departamentos productores, sobre todo en aquellos que dependían de este tipo de recursos para cumplir con su programa de gobierno y su plan de desarrollo.

Las protestas sociales no se han hecho esperar: los habitantes de los territorios donde se desarrollan proyectos extractivos esperan obtener retribuciones y compensaciones por los impactos de la actividad y, al contrario, sienten que el dinero recogido debe ahora repartirse entre un número mayor de territorios. Sienten, en otras palabras, abandono y exclusión, y acuden por tanto a los medios que tienen en sus manos: la fuerza de la voz colectiva y la búsqueda de escenarios propios de expresión (la movilización y la protesta) para hacerse oír por parte de las autoridades nacionales y subnacionales.

### **3. La participación de los gobiernos subnacionales en las decisiones sobre minería. El caso del departamento del Chocó**

A partir del análisis realizado en la sección anterior, este apartado aborda un estudio de caso que analiza con mayor detalle cómo se configuran las dinámicas en la minería en el departamento del Chocó, cuáles son los actores involucrados, cuáles son las debilidades y problemáticas en ese territorio que están impidiendo un ejercicio armónico de la gobernanza que otorgue beneficios a sus habitantes y el entorno. Primero, se hará una breve caracterización del departamento para señalar algunos factores específicos y únicos de esta región que son determinantes para la gobernanza territorial y del sector; y segundo, se hará una lectura del Chocó a partir de los cuatro componentes analizados: condiciones de acceso, gobernanza ambiental y del agua, y gestión de la renta para tener una lectura de caso, similar a la realizada en el punto 2. Esta revisión permitirá mostrar cómo la ausencia de la autoridad nacional en el territorio y la incapacidad de hacer cumplir el Estado de Derecho (en un esquema en donde se concentran las decisiones y las competencias en el nivel central) hace insostenible la gestión del sector minero y va en contravía de un sistema de gobernanza democrática en el departamento.

### 3.1 Factores de contexto que inciden sobre los problemas identificados: características del Chocó

El departamento del Chocó está ubicado al noroeste de Colombia, limitando al noroeste con Panamá y el mar Caribe, y al oeste con el océano Pacífico. Es el único departamento del país con costas en los dos océanos. Tiene una extensión de 46.530 km<sup>2</sup>, equivalente al 4% del territorio nacional, dividido en 30 municipios y cuenta con una población de 510 mil habitantes (1% del total del país), de los cuales el 50,8% se ubicaba en zonas rurales y el 49,2% en cabeceras municipales. Es una región pluricultural, el 76% de sus habitantes son negros o afrocolombianos, el 12% indígenas, el 7% mestizos y el 5% blancos<sup>45</sup>.

#### La biodiversidad y el Chocó Biogeográfico

El 90% del departamento es considerado como zona especial de conservación, cubierto en su mayoría por la selva ecuatorial en la que sobresale el Tapón del Darién; se conforman en esa zona las cuencas de los ríos Atrato, San Juan y Baudó. Esta región es reconocida a nivel nacional e internacional por su alta biodiversidad, y por albergar gran diversidad de especies de plantas y animales, muchas de ellas endémicas. Tiene alta intensidad pluvial, siendo una de las zonas con mayor promedio de lluvias en el mundo.

El Chocó hace parte de la región del Chocó Biogeográfico, franja del continente americano que cubre 187.400 km<sup>2</sup> desde el norte de Ecuador hasta Panamá, considerada como una de las zonas con mayor biodiversidad del planeta. En Colombia lo componen además los departamentos del Pacífico, Valle del Cauca, Cauca y Nariño, y Antioquia y Risaralda. Está bañado por los océanos Atlántico y Pacífico, y cuenta con páramos, bosques de niebla, selvas húmedas tropicales, manglares, ciénagas, litorales rocosos y extensas playas y con una gran riqueza y endemismos de plantas, aves, reptiles, anfibios y mariposas<sup>46</sup>.

La biodiversidad hace parte intrínseca de las culturas de grupos y etnias que ancestralmente han vivido en medio de esos territorios. Manuel Rodríguez Becerra, exministro de Medio Ambiente afirma que “los bosques han ocupado, a menudo durante milenios, una posición central en la vida cotidiana de diversos pueblos, sobre todo de comunidades indígenas y rurales. En Colombia los pueblos indígenas de la Amazonía y de la cuenca del Pacífico (o Chocó Biogeográfico) así como diversas etnias de origen precolombino que habitan en otras áreas del país han desarrollado sus culturas en una profunda e íntima relación con los ecosistemas boscosos y acuáticos”<sup>47</sup>. De esta forma, en el departamento se ha establecido una relación única entre comunidades (especialmente indígenas) y territorio, en donde sus medios de vida se han relacionado con la pesca, agricultura y la minería artesanal, y la garantía de su pervivencia está estrechamente ligada a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad.

#### La titularidad colectiva de la tierra

El Chocó es un territorio con propiedad colectiva de la tierra, derecho consignado en nuestra CP y promulgado en la Ley 70 de 1993, tan solo el 10% del departamento es de

45. Chocó Territorio de Etnias. Disponible en: <https://choco.org/?p=256>

46. WWF Colombia. Disponible en: [http://www.wwf.org.co/donde\\_trabajamos/choco\\_darien/](http://www.wwf.org.co/donde_trabajamos/choco_darien/)

47. Rodríguez B, M. (s.f.) *La Biodiversidad en Colombia*. Disponible en: <http://www.manuelrodriguezbecerra.org/bajar/biodiversidad.pdf>

propiedad privada (Mapa 1). Esta condición ha significado el reconocimiento oficial de la presencia histórica de los grupos étnicos, y se configure en la garantía fundamental para que continúen ocupándolo y administrándolo. Esta garantía proviene de la titulación a los Consejos Comunitarios<sup>48</sup> y los Resguardos Indígenas, ya que, a través de esta medida, su propiedad resulta inalienable, imprescriptible e inembargable. A 2005, el INCODER reportaba la adjudicación de 53 títulos colectivos para el Chocó, que cubría 601 veredas y a 28.273 familias<sup>49</sup>. Para el 2000, se calculó que aproximadamente el 75% de la región estaba titulada; 2,5 millones de Has. pertenece a los indígenas y 5 millones de Has. a las comunidades negras (Villa, 2014).

No obstante, a 2015, el 41% de la superficie del territorio estaba sujeta a concesiones mineras, concedidas o solicitadas, de las cuales el 75% han sido solicitadas o concedidas a empresas multinacionales (CINEP y otros, 2015). Esta situación se ha configurado como uno de los detonadores de conflictos por el desconocimiento por parte del Estado de la titularidad de los grupos étnicos de la tierra.

Sin embargo, la gran mayoría de esas concesiones aún están en trámite o en exploración y las dificultades del territorio relacionadas con el acceso y el conflicto armado han provocado el estancamiento de proyectos y desistimiento de solicitudes. Por ello, las comunidades del Chocó han optado por canalizar sus demandas para exigir sus derechos por dos vías: el sistema judicial colombiano y protestas sociales contra las empresas y la institucionalidad.

## Pobre desempeño social y de desarrollo

El Chocó presenta difíciles condiciones geográficas y climáticas; por lo tanto, es un departamento aislado por sus vías de acceso, con escasa infraestructura física y de servicios públicos y pocas tierras aptas para la agricultura. Además, tiene rasgos culturales e institucionales particulares que inciden en altos niveles de corrupción y baja capacidad institucional, lo cual ha jugado de manera sustancial para los pobres resultados en materia económica y social de la región<sup>50</sup>.

Es importante resaltar que, a pesar de su gran riqueza natural, el departamento es uno de los territorios más rezagados en el logro de condiciones de vida digna y sociales de su población, y ha sido declarado y ratificado en situación de crisis humanitaria por la Defensoría del Pueblo y la Corte Constitucional. De acuerdo con los representantes de la iglesia católica del Chocó, las condiciones de empobrecimiento están relacionadas con el conflicto, la corrupción y la minería<sup>51</sup>.

El Chocó registra cifras alarmantes de pobreza y desigualdad: en 2012, ocupó el primer lugar en el Índice de Necesidades Insatisfechas con el 79,1%, casi triplicando el promedio nacional, que fue 27,7%. Respecto a otra forma de medición, la de pobreza monetaria,

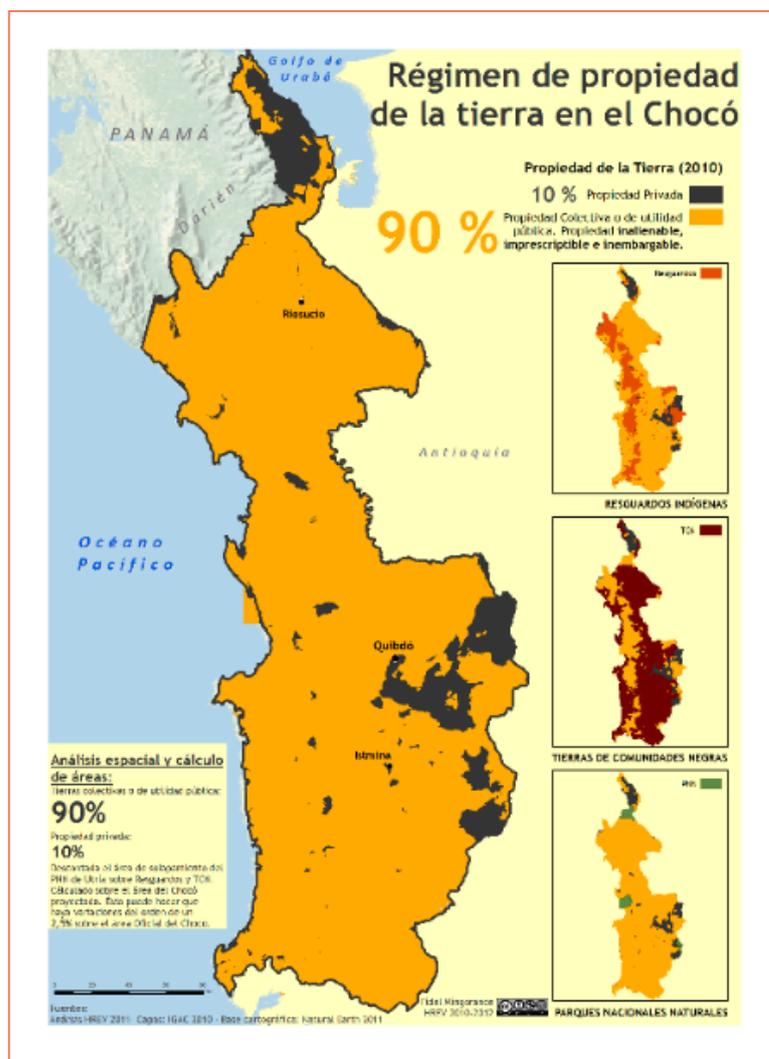
48. Forma de organización de los grupos afrocolombianos

49. Disponible en: [http://web.mineducacion.gov.co/Concurso\\_Docente/Secretarios/Documentos\\_2005/TITULOS\\_ACUMULADO\\_C\\_NEGRAS\\_2004\\_2005\\_AFRO.xls](http://web.mineducacion.gov.co/Concurso_Docente/Secretarios/Documentos_2005/TITULOS_ACUMULADO_C_NEGRAS_2004_2005_AFRO.xls)

50. Las precarias condiciones de vida de los chochoanos se sustentan en las bajas coberturas de los servicios administrativos (presencia institucional) y públicos esenciales (acueducto, alcantarillado y saneamiento), los cuales tienen una incidencia directa sobre las condiciones de salud de la población. La gran mayoría de la población de la región no cuenta con acceso a agua potable en condiciones de calidad. En relación con el servicio de saneamiento, la cobertura del departamento es del 32%, mientras que la rural alcanza apenas el 6%. Por su parte, el 65% de las viviendas cuenta con energía eléctrica y el 19,1% con teléfono.

51. Pastoral Social (8 julio de 2014) citado por CINEP y otros (2015, 11)

Mapa 1  
Propiedad de la tierra en Chocó



Fuente: Observatorio Pacífico y Territorio

para el 2017 alcanzó una incidencia 58,7%, siendo el departamento con el mayor índice de pobreza; a nivel nacional, la pobreza fue de 26,9%, lo que indica que el Chocó superó el doble del promedio nacional<sup>52</sup>. Respecto a brechas entre e intraregiones, el Chocó es el departamento con la mayor desigualdad en la distribución del ingreso, en 2017 registró un coeficiente Gini de 0,566 (el nacional fue 0,508).

### La corrupción y debilidad institucional: fenómenos reiterados en el Chocó

El departamento ha sufrido de múltiples formas de corrupción que ha permeado al sector público, las dinámicas políticas y las fuerzas de seguridad. Según el Índice de Transparencia<sup>53</sup>, para el 2015-2016, la Gobernación del Chocó ocupó el puesto 32 de 32,

52. Dane. Boletín Técnico. Pobreza Monetaria Chocó - Año 2017. Bogotá D.C., 6 abril de 2018.

53. Ver Índice de Transparencia de las Entidades Públicas. Disponible en: <http://indexdetransparencia.org.co/Resultados2015-2016>

es decir, el último lugar, catalogado con un nivel de riesgo *muy alto*. Para el 2013-2014 el departamento estaba ocupando ese mismo penoso lugar. De hecho, se cree que el Chocó es uno de los departamentos que más ha perdido presupuesto, en especial aquel relacionado con la salud, la educación y las minorías debido a la corrupción (OCDE, 2017). Por su parte, la Contraloría del Chocó se ubicó en el puesto 27 de 32, con un riesgo *alto* para el 2015-2016 y el puesto 30 para el 203-2014. De otro lado, a 2015, existían más de 31 procedimientos disciplinarios contra funcionarios locales en Chocó, el número más alto del país.

La disminución de recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) y de regalías directas a las entidades territoriales se ha traducido, entre otras cosas, en la reducción del equipo de servidores públicos, por lo que las administraciones locales han recurrido a la fusión de dependencias, el aumento de funciones, todo con una menor disponibilidad económica para llevar a cabo las acciones inherentes a las competencias a su cargo.

Por otro, en las administraciones municipales de menor tamaño y en algunas departamentales, se observa una baja capacidad técnica de los funcionarios y una alta rotación de los mismos. Esto último es explicado, en parte, por el fenómeno de cuotas políticas, lo que repercute en una falta de continuidad de las políticas. Desde marzo de 2010, hubo cuatro gobernadores diferentes de Chocó en el espacio de 12 meses, pero no todos los cambios se deben a la corrupción. Algunos alcaldes han tenido que retirarse de su cargo debido a las amenazas de los grupos armados ilegales, mientras que otros, obligados a salir de sus municipios, han gobernado desde la capital, Quibdó (CINEP y otros, 2015)

Estos factores explican la baja capacidad de gestión regional y local, las dificultades para la generación de recursos propios, los escasos niveles de transparencia, y una carencia de legitimidad y confianza de los habitantes en las instituciones públicas. Estas circunstancias han llevado a las entidades de control del nivel nacional a limitar el ejercicio de funciones propias del esquema descentralizado. Adicionalmente, los funcionarios del nivel subnacional, ante estas debilidades, optan por no abordar problemas complejos y evitan asumir posiciones que no estarían en capacidad de sostener.

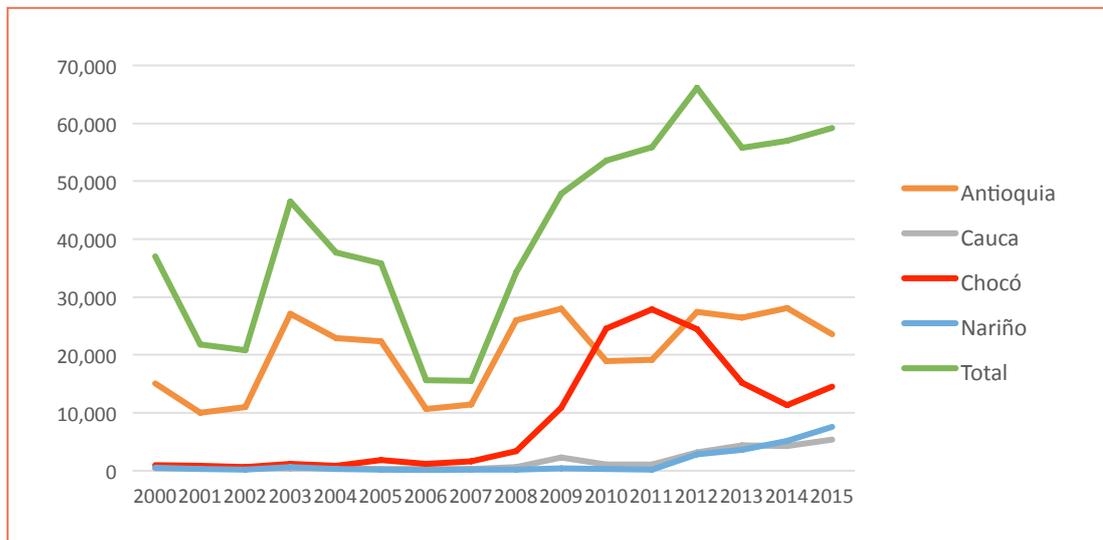
## La economía del departamento

Las actividades económicas del departamento son la minería, la explotación forestal intensiva, la pesca, el cultivo de plátano, yuca y frutos autóctonos. En 2014 el PIB del Chocó tuvo un crecimiento negativo de 2,1%, tendencia decreciente que se venía registrando desde el 2012. Las proyecciones del DANE para 2016 señalan que la extracción de minerales metálicos representó el 22,4% del PIB departamental, y ocupó el segundo lugar después de actividades de servicios sociales, comunales y personales, que incluye la administración pública. En tercer lugar, está la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca con un 15,8%, en donde casi la mitad la aporta la extracción de madera y silvicultura (7,1%).

El oro y platino han jugado un papel primordial, pues el departamento tiene abundantes depósitos aluviales en sus ríos; por ende, la minería ha sido una práctica común desde la época colonial, y ha beneficiado a comunidades indígenas y negras, que desarrollaron esta actividad de manera artesanal (sin uso de químicos) y preservando el entorno.

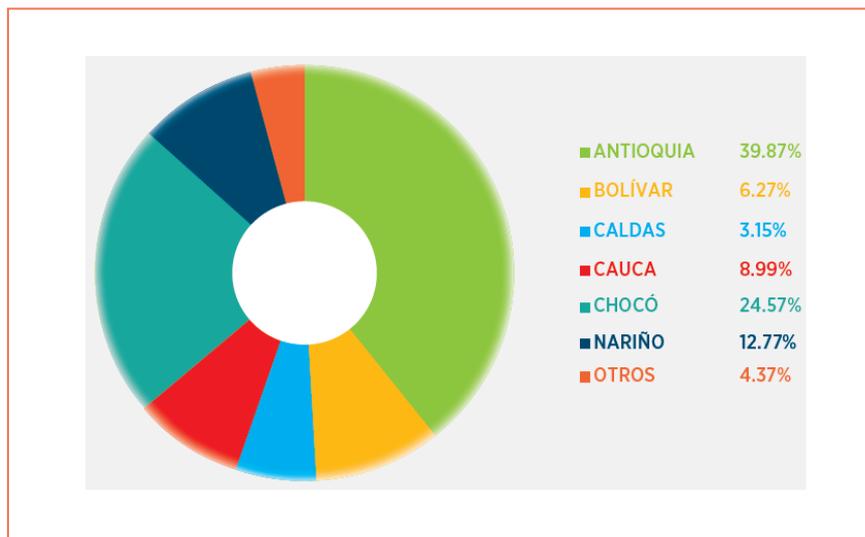
Para el 2015, el departamento ocupó el segundo lugar en la producción de oro, con 14.547,21kg (24,5%); para ese año, Antioquia, Chocó, Nariño y Cauca (Región del Chocó Biogeográfico) aportaron más del 80% de la producción total oro del país. La producción de

**Gráfica 2**  
**Histórico de producción de oro en los cuatro departamentos principales (2000.2015) (Kg)**



Fuente: UPME. Boletín de Minas y Energía

**Gráfica 3**  
**Participación departamental en producción de oro nacional (2015)**



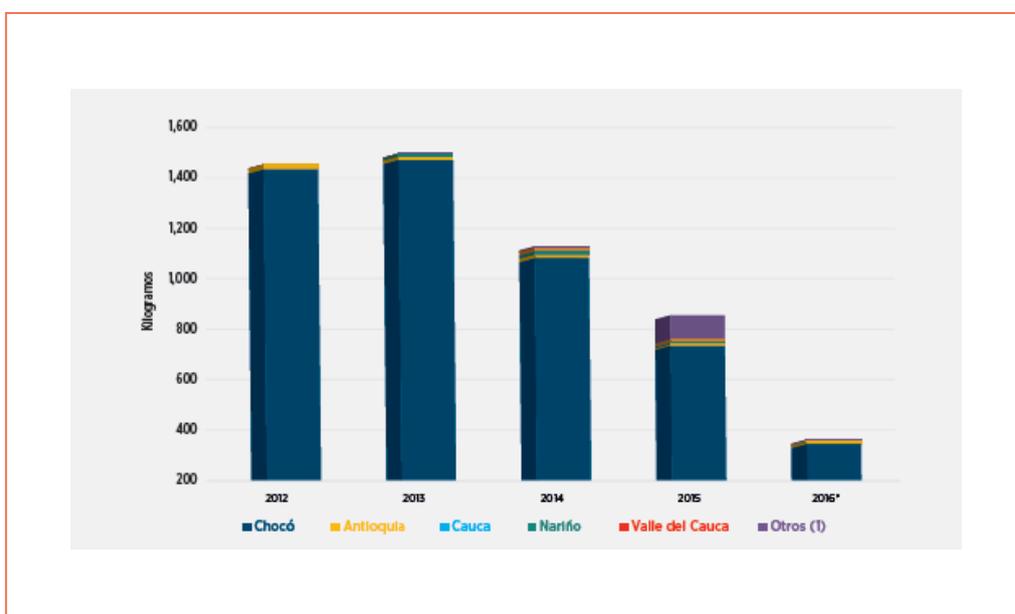
Fuente: UPME, 2016

oro comenzó a registrar un incremento importante para los siguientes años de la mano con el incremento de los precios internacionales y la llegada de la minería mecanizada.

En la producción de plata, mineral que se encuentra frecuentemente con los depósitos de oro, el departamento ocupó el tercer lugar en la producción nacional (4,8%) después de Antioquia (75,6%) y Caldas (15,3%). Y respecto a la producción de platino, en el 2015 el Chocó aportó gran proporción de la producción en el país, con el 85,8%, y extrajo 738,52 kg de un total de 860,59 Kg. Sin embargo, la producción de este mineral ha venido disminuyendo en los últimos años; la producción total de platino se redujo en un 24% respecto al 2014; un comportamiento similar se presentó en el 2014, cuando la producción total descendió un 25% respecto al 2013.

Según los datos más recientes del Banco de la República (2018), en el cuarto trimestre de 2017 la producción minera tuvo un retroceso importante: en términos de volumen, la extracción de metales preciosos fue un 61% inferior al equivalente para el periodo en 2016. Así, la contracción anual fue del 42,1%, la cifra más baja desde el 2010. La producción de oro alcanzó un nivel de 1.272 kg el trimestre, 62,3% inferior que el mismo trimestre de 2016. Respecto a la plata, la reducción fue 38,5% (85,4 kg) y el platino de 57,2% (114 kg). Esta drástica disminución parece estar explicada por el combate contra la minería ilegal y las nuevas reglas y procedimientos para la formalización minera, pues ha introducido más restricciones para “lavar la producción del oro” (Soto, 2018).

**Gráfica 4**  
Aporte por departamento a la producción nacional de platino (2012-2016l) (kg)



Fuente: UPME, 2016

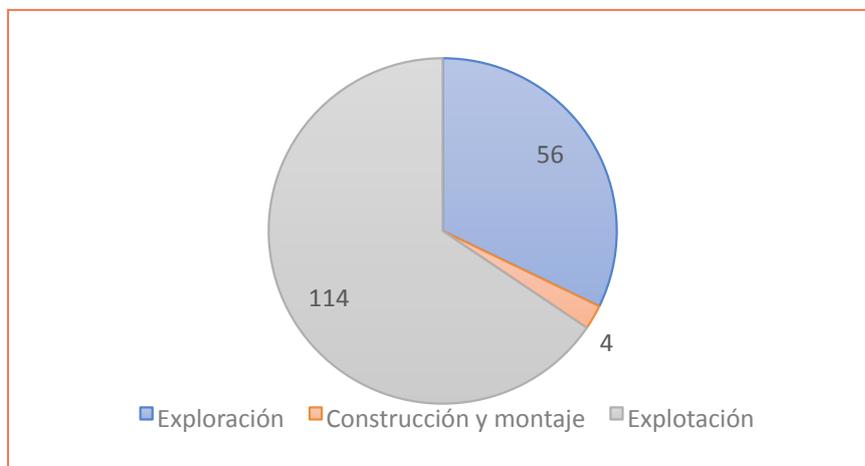
## Estado de los títulos mineros

Según las cifras de la ANM, a enero de 2017, había 174 títulos mineros cubriendo un área de 260.567,5165 Has., correspondientes al 5,43% de superposición en el departamento; de estos títulos, 56 están en etapa de exploración, 4 en construcción y montaje, y 114 en explotación. La producción de minerales del departamento proviene principalmente de los municipios de Istmina, Nóvita, Cantón de San Pablo, Condoto, Medio Baudó, Tadó, Lloró, Sipí y Quibdó, en oro, plata y platino; Atrato y Quibdó extraen arenas y gravas de río. También hay 15 zonas mineras declaradas para comunidades negras y ninguna para indígenas; 3 solicitudes en trámite para comunidades negras y 1 para indígenas. Y se calculan 25 solicitudes en trámite de Áreas de Reserva Especial para comunidades mineras tradicionales.

De acuerdo con el Censo Minero realizado en 2011, en el Chocó fueron cubiertos 14<sup>54</sup> de los 30 municipios y cesaron 527 unidades mineras; de esas solo 3 minas contaban con

54. Atrato, Bagadó, Cantón de San Pablo, Cértégui, Condoto, Istmina, Lloró, Medio San Juan, Nóvita, Quibdó, Río Iró, Sipí, Tadó y Unión Panamericana.

**Gráfica 5**  
**Estado actual de la titulación minera en el departamento**



Fuente: ANM (2017)

licencia ambiental y 2 unidades mineras tienen Plan de Manejo Ambiental. Además, tan solo 4 tenían permisos para vertimientos y aprovechamiento forestal, y 22 tenían permisos de captación de aguas. De ese total, el 99% extrae el mineral a cielo abierto, y el 94% (493 unidades) no implementa acciones de seguridad industrial y salud ocupacional, pero tan solo el 6% cuenta con dicho plan.

### Minería ilegal e informal

Desde la década de 1980, el departamento experimentó la llegada de foráneos para realizar la actividad minera, los cuales introdujeron nuevas formas de extracción, y provocaron grandes impactos ambientales y sociales: dragas, dragones, buldóceres, retroexcavadoras, uso de químicos como mercurio. Así, se fueron transformando las prácticas ancestrales y artesanales de minería (barequeo) y la actividad pasó a ser ilegal (criminal, en muchos casos, ligada con los actores armados), incubó y detonó grandes conflictos en el territorio. La minería de oro mecanizada se convirtió en una de las principales fuentes económicas para financiar el conflicto en el país y el departamento.

Este tipo de minería (la de las dragas y retros) tuvo un incremento exponencial apalancado por el alza de los precios del oro en el mercado internacional. Según Pardo (2015), “grupos de barequeros conviven con las retroexcavadoras; los pequeños y medianos mineros mutaron a medios mecanizados de mayor poder, los inversionistas nativos y foráneos (antioqueños y del interior del país) se asociaron con mineros del Chocó para extraer el oro en mayores volúmenes y a su alrededor emergieron bandas armadas dedicadas a la minería criminal o a extorsionar a los mineros informales”; “la riqueza se evade del departamento en cadenas grises de comercialización, venta de mercurio, tráfico de combustibles, retroexcavadoras e insumos para la actividad”.

A pesar de que la información sobre la situación minera en el departamento pueda estar lejos de la realidad por el predominio de la actividad ilegal/informal, el censo minero de 2011 dio una aproximación al revelar que, de las 527 unidades mineras identificadas en el Chocó, 507 (96,2%) se dedicaban a la minería de oro y además que el 99,2% operaban sin un título minero, ocuparon el primer lugar en el ejercicio de la actividad minera ilegal

(Ministerio de Minas, 2011). Tan solo entre 2012 y 2013, las dragas que operaban en el departamento aumentaron en un 180%<sup>55</sup>.

La minería artesanal de bajos niveles de tecnificación y el barequeo en la que se involucra a los miembros de la familia para obtener el sustento diario continúa siendo una fuente de subsistencia para muchos chocoanos. A pesar de ello, este tipo de actividad está perdiendo peso debido al avance acelerado de la minería mecanizada ilegal operada por extranjeros y personas del interior del país.

En la actualidad, hay una buena cantidad de barequeros inscritos ante los alcaldes y la autoridad minera a través del RUCOM. El RUCOM (Registro Único de Comercializadores) fue diseñado como una de las medidas para combatir la minería ilegal y promover la formalización, a través de la cual el Gobierno tiene conocimiento de quién comercializa el mineral, cuánto produce (determinó unos topes<sup>56</sup>) y de dónde lo extrae. Sin embargo, el viceministro de Minas ha reconocido algunas debilidades, sobre todo en la ausencia de sistemas de control, pues se está legalizando oro que proviene de actividades ilegales y criminales. En el RUCOM, hay barequeros que produce mil gramos de oro al mes o ganan 200 millones de pesos año (Verdad Abierta, 17 marzo de 2017). En 2016, el SI MINERO tenía registrados a 103.089 barequeros en más de 220 municipios de todo el país, con cédulas falsas y de muertos que reportaron producciones de 300, 500 y hasta 1000 gr mensuales.

Según la plataforma de Datos Abiertos del Gobierno Nacional, aparecen registradas 37.026 personas como barequeros para el Chocó de un total para el país de 104.075<sup>57</sup>. Ahora, el problema es que, para ese año, de las 60 toneladas de oro exportadas, el 87%; es decir, 53 toneladas fueron de origen ilegal, y de ellas 45 toneladas fueron supuestamente producidas por barequeros y chatarreros oficialmente registrados. Eso quiere decir que solo ese sector recibió 1.800 millones de dólares, lo cual prendió las alarmas de la DIAN por evasión de impuestos. Al parecer, se ha configurado una red de delincuentes que falsifican los certificados de origen de barequeros, las cédulas de ciudadanía y sus firmas, y realizan procedimientos a través del RUCOM para legalizar el mineral<sup>58</sup>.

La Defensoría del Pueblo (6 de abril de 2018) denunció recientemente que, después de la firma del Acuerdo de Paz, grupos armados ilegales como el ELN, el Clan del Golfo y disidencias de las FARC controlan casi en su totalidad la explotación y comercialización del oro en Chocó, Cauca y Nariño, circunstancia que fue aprovechada después de la desmovilización de las FARC al dejar las zonas que dominaban. Además, señala que otros actores como alcaldías y miembros de la fuerza pública se ven implicados en actos de corrupción que permiten la extracción ilícita.

## **La producción de oro y el mercurio: el nefasto impacto a la salud y el entorno**

El incremento en la producción de oro, explicado por la minería mecanizada y el alza en los precios internacionales, ha mostrado recientemente una de las consecuencias más

55. Las dragas o dragones succionan la arena de orillas de los ríos; la arena la vierten en tapetes donde la mezclan con mercurio y otras sustancias tóxicas para separar el oro. Los desechos son arrojados al río nuevamente (García, 2017).

56. A los barequeros o mineros artesanales que no usan maquinaria se les permitió un máximo de producción de 35 gr mensuales, es decir, 420 gr anuales.

57. Datos abiertos. Gobierno Digital Colombia. Disponible en: <https://www.datos.gov.co/Econom-a-y-Finanzas/BAREQUEROS-LEGALIZADOS-EN-EL-PA-S/avdp-e4st/data>

58. Verdad Abierta. Disponible en: <https://verdadabierta.com/barequeros-y-chatarreros-entre-criminales-y-la-dian/>

devastadoras para el departamento: la contaminación por mercurio se ha diseminado a los ríos del Chocó. La Defensoría del Pueblo reportó en 2014 la contaminación de al menos ocho de los principales ríos: el Atrato, San Juan, Andagueda, Apartadó, Bebará, Bebamamá, Quito y Dagua. Según datos de WWF, Colombia es el país que más mercurio libera per cápita en el mundo<sup>59</sup> y la minería de oro utiliza más del 55% del total anual liberado. A 2017, se han reportado oficialmente en el Instituto Nacional de Salud 1126 casos de intoxicación por mercurio provenientes de 18 departamentos entre 2013 y 2015. Los cinco departamentos que concentran el 93% de los casos son Antioquia (312), Chocó (218), Córdoba (206), Bolívar (167) y Sucre (143).

## La violencia y el conflicto armado en Chocó

Otro aspecto trascendental que ha marcado el quiebre para el desarrollo del departamento ha sido el conflicto armado interno, que se refleja en difíciles condiciones de seguridad y orden público por la presencia y dominio de grupos armados ilegales sobre territorios. A pesar de que por muchos años estuvo al margen de este por su ubicación y lejanía, a finales de la década de 1990, grupos paramilitares y militares llegaron y amenazaron y asesinaron a líderes de los Consejos Comunitarios que estaban en procesos de solicitud de sus títulos colectivos. En 1997 se registró que 27,433 personas fueron desplazadas a causa de la llegada de los paramilitares al sur del departamento.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos constató también que las fuerzas militares colombianas y los paramilitares coludieron y planearon operaciones conjuntas. A pesar de la desmovilización de los grupos paramilitares, los rangos medios continuaron operando. Actualmente, se conocen como Grupos Armados Post-Desmovilización y siguen ejecutando sus prácticas de aterrorizar y desplazar comunidades. Los grupos de izquierda también ocuparon el territorio, las guerrillas de las FARC-EP y el ELN.

Al entrar al territorio, estos grupos armados ilegales se pusieron el objetivo de tomar el control de las tierras ocupadas por los afrodescendientes en las que no había todavía títulos formales de adjudicación de la propiedad colectiva y promover intereses económicos, en particular, la minería y el tráfico de drogas. Se evidencia, entonces, una relación estrecha entre minería ilegal y narcotráfico; Las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito calculó 1,489 Has. de coca en el departamento y la tendencia en los últimos años ha sido creciente. Además, el oro es una de las vías por las cuales se lava el dinero proveniente del narcotráfico (OCDE, 2017).

Las violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario fueron constantes y registraron el mayor número de infracciones dentro de la historia del conflicto colombiano (CINEP y otros, 2015). La presencia de todos estos grupos armados vulneró la seguridad humana y puso a las comunidades en el centro del conflicto. En 2002 las FARC y las AUC tuvieron un enfrentamiento en Bojayá y sometieron a la comunidad como escudo humano, lo que resultó en una de las peores masacres de la historia del país, en la que murieron más de 100 personas.

Para cerrar, el balance que deja esta sección es que esta región del país tiene características particulares que, aparentemente, aún no han sido plenamente comprendidas y atendidas

59. En promedio, por cada colombiana(o), se liberan 1,6 kg de mercurio por año. En Perú la cifra anual es 1,0 kg, Brasil 0,2 kg, Indonesia 0,6kg y China 0,3 kg.

por el Estado para garantizar los derechos de las comunidades y la gestión sostenible de este territorio. La presencia ancestral de numerosas comunidades indígenas y negras implica otorgarle un lugar primordial al territorio, ya que es parte integral de sus cosmovisiones, por lo que dependen del buen estado del mismo para garantizar su pervivencia, y el bienestar de las generaciones presentes y futuras.

Fenómenos como la minería mecanizada, la presencia de actores ilegales y criminales, la contaminación con mercurio a fuentes hídricas, los impactos a la salud, el deterioro de la cultura y el tejido social, la ausencia de institucionalidad y la pérdida de los medios de vida de los habitantes (por mencionar algunos) han hecho más compleja la labor de llevar el departamento por la senda del desarrollo, han protegido la riqueza natural de esta importante región y han generado condiciones de gobernanza territorial, sobre todo en lo que respecta a una de sus principales actividades económicas: la minería.

### 3.2 Condiciones de acceso en el Chocó

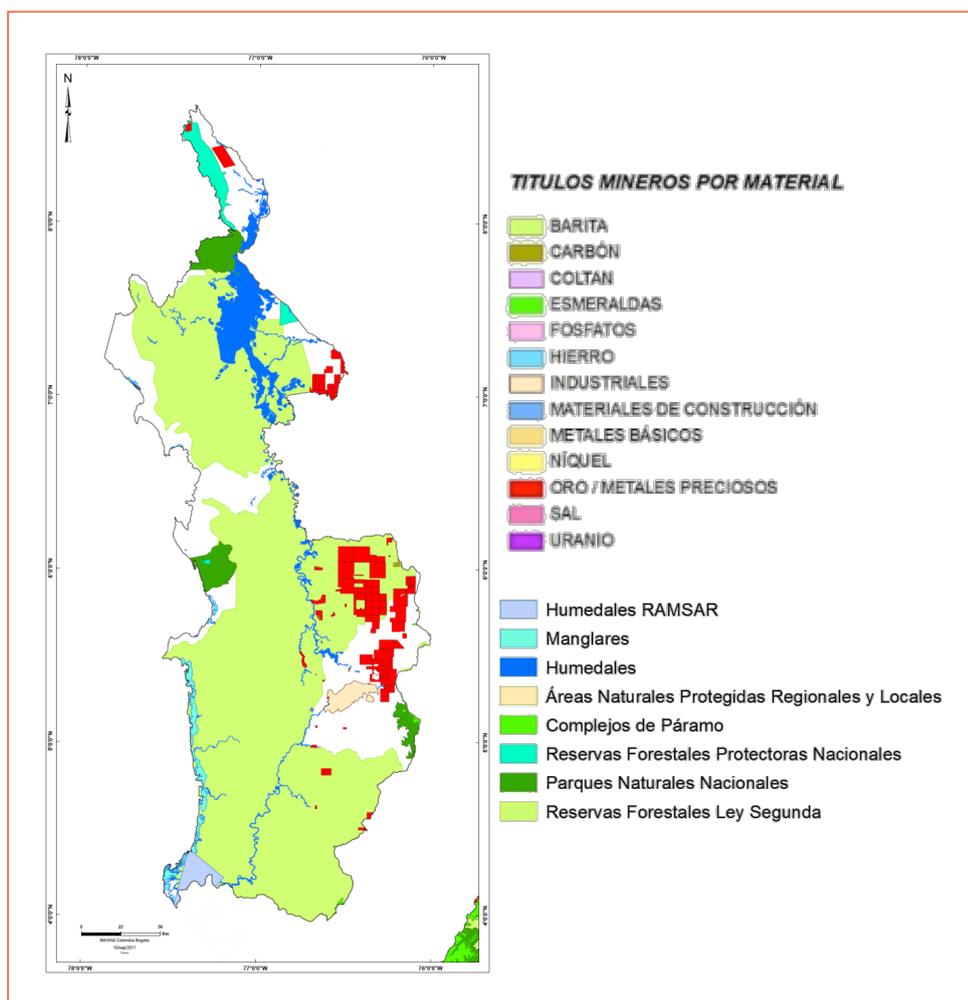
A pesar de que las comunidades del departamento han conseguido el reconocimiento y adjudicación de la titularidad colectiva de la tierra, esta situación no condujo a resolver la disputa sobre quién es el que determina el uso y control de los recursos naturales del territorio, y quién decide dónde explotar o no explotar. El Gobierno Nacional siguió en su postura de tomar las decisiones desde el nivel central y desconoce que la particularidad de los territorios colectivos obligaba a definir un procedimiento diferente respecto a su política minera, por lo menos para esta región.

En efecto, desde principios de la década del 2000, el Gobierno Nacional otorgó títulos mineros en estas zonas sin cumplir con la obligación de realizar los procesos de consulta y consentimiento libre, previo e informado, derechos fundamentales de los grupos étnicos consagrados en nuestra CP a partir del Convenio 169 de la OIT, reglamentado mediante la Ley 21 de 1991. En 2015 se calculaban 190 títulos concedidos, de los cuales el 84% estaban ubicados en las cuencas del Atrato y San Juan. Estos títulos fueron concedidos bajo el principio de “primero en el tiempo, primero en el derecho” (artículo 16, CM) sin consultar al Consejo Comunitario como organización propietaria, al ente territorial para conciliar con los usos del suelo ni a las comunidades que la habitan.

Estos hechos muestran una compleja situación, ya que los consejos comunitarios consideran estos títulos como ilegales y pretenden demandarlos por falta de consulta previa, incumplimiento al derecho de prelación y violación a la autonomía de la propiedad colectiva. La Ley 70 obliga al Estado a dar prioridad a los consejos comunitarios y a las reservas indígenas cuando se otorgan permisos y títulos mineros; de igual forma, en los artículos 124 y 133 el Código de Minas, estipula la prelación para que la autoridad minera les otorgue concesión sobre yacimientos. Esta problemática encuentra sustento en la Sentencia C-389 de 2016 que establece que en el proceso de titulación minera se debe garantizar la participación ciudadana y aclara que el derecho de prelación para comunidades étnicas no justifica la omisión de la consulta previa y el consentimiento previo, libre e informado. Por su parte, la Defensoría del Pueblo caracterizó la afectación a la autonomía territorial de los pueblos indígenas por la presión de proyectos mineros en zonas históricamente habitadas por grupos étnicos.

El problema, entonces, no radica en quién es legalmente el dueño de la tierra, sino en quién controla el territorio y, por ende, la explotación de los recursos que allí se albergan. El que

**Mapa 2**  
**Áreas de reserva natural y títulos mineros en Chocó**



Fuente: WWF

tenga ese control lo tiene también sobre las carreteras de acceso, los recursos minerales, los corredores de transporte y el acceso a las comunidades locales. Debido a esto, los grupos criminales también buscan tener influencia sobre las decisiones políticas y administrativas de la región al aprovecharse del abandono estatal histórico del que ha sufrido el Chocó (OCDE, 2017).

Así lo expresó el Consejo Comunitario de Cocomopoca cuando recibió el título colectivo por parte de INCODER: “recibimos un territorio poblado de terceros que tienen, según el INCODER, títulos individuales, lo que implica que aproximadamente 5000 hectáreas dentro del área de la titulación pertenecen a extraños”. Cocomopoca pudo constatar que muchos de ellos fueron adquiridos mediante contratos fraudulentos, y en complicidad con las autoridades del orden municipal y la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Quibdó. De las 73.000 hectáreas entregadas por el INCODER, 55.000 ya estaban concesionadas a multinacionales mineras, la principal, la Anglo Gold Ashanti<sup>60</sup>.

60. Observatorio de Territorios étnicos y campesinos. Disponible en: <http://www.etnoterritorios.org/Pacifico.shtml?apc=f-xx-1-&x=2>

El representante del FISCH de ese entonces y hoy Procurador Delegado para Asuntos Étnicos, Richard Moreno, también lo planteó claramente: “El INCODER debe diseñar una estrategia de saneamiento, que implica sacar a los poseedores de mala fe de estos territorios. Porque no es posible que tengamos la legalidad en los territorios, pero otros los están usufructuando, administrados formalmente pero el que llega con el poder económico, con el poder de las armas, hace control social, hace control territorial, pero además de eso gobierna”<sup>61</sup>.

De otro lado, muchos de los títulos otorgados en el departamento están ubicados en las zonas de reserva forestal del Pacífico, regidas por la Ley 2ª de 1959. Estas zonas están orientadas al desarrollo de la economía forestal y la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre. No son áreas protegidas; sin embargo, en su interior se encuentran áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y territorios colectivos. La Ley 70 también prohíbe actividades mineras en zonas de reserva forestal. Aquí surge un problema, ya que, según la mencionada ley, el 72,61% del departamento se encuentra bajo esta figura<sup>62</sup>.

Asimismo, sucedió para las Áreas Estratégicas Mineras que se declararon en 2012. De los 516 bloques mineros, 17 se encontraban ubicados en el departamento del Chocó, los cuales se superponían con territorios colectivos ancestrales e iban en contravía de los planes de vida y etnodesarrollo de las comunidades. Específicamente, estas áreas se encontraban ubicadas en la zona oriental del departamento en Riosucio, Unguía y Acandí, y cubrían 817.025 Ha.

Estas fueron acciones implementadas por el Gobierno Nacional para avanzar hacia lo que se podría pensar como un ordenamiento territorial minero macro; sin embargo, fueron fallidas cuando se llevó a cabo la declaración de 20 millones de Has. con base en la identificación de minerales de interés estratégico, realizada por el SGC a puerta cerrada, desconocieron derechos fundamentales de las poblaciones, dinámicas territoriales, otros usos productivos del suelo, y sin haber surtido el proceso de consulta previa<sup>63</sup>. En 2016, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-766 de 2015, declaró inconstitucional estas áreas por no haber realizado la consulta previa con las comunidades.

Este precedente pone de manifiesto la importancia del ordenamiento territorial para la explotación de los recursos. En el Chocó la economía extractiva ha sido la que ha dado la pauta para la ocupación del territorio y ha determinado la forma como ocurre el poblamiento y la cotidianidad de los pobladores<sup>64</sup>. Así, el ordenamiento territorial a través de los POT/EOT no partió de la realidad de su territorio, respecto a títulos mineros otorgados y las zonas de reserva declaradas; estos instrumentos no fueron el resultado de un ejercicio amplio de planeación técnica que proyectó el desarrollo local en el largo plazo, sino, por el contrario, fueron elaborados por cumplir una norma, en muchos casos contratados a consultores externos o incluso copiados de otros municipios.

Las comunidades negras e indígenas del Chocó han manifestado que la formulación de los POT se ha desarrollado de manera poco consultiva, participativa y democrática; además, para ellos, el ordenamiento tradicional parte de las prácticas ancestrales de producción, por lo que estos instrumentos difieren ampliamente de sus propuestas sobre el uso del territorio. Los grupos étnicos tienen también sus propios instrumentos de planificación

---

61. *Ibíd.*

62. A la reserva forestal del Pacífico le han sido sustraídas áreas importantes como parques nacionales, territorios de resguardos indígenas, predios colectivos, algunas reservas especiales o concesiones de explotación minera o forestal.

63. La Corte Constitucional declaró inexequible estas áreas mediante la Sentencia C-766 de 2015.

64. *Ídem.*

y manejo del territorio; una gran proporción de Consejos Comunitarios en el Chocó cuentan con planes de manejo de recursos naturales y planes de etnodesarrollo; a su vez, las comunidades indígenas tienen sus planes de vida<sup>65</sup>. Así, estas han venido elaborando sus instrumentos en forma paralela y desarticulada sin cruzarlos con los POT y planes municipales y departamentales de desarrollo que deben ser liderados por las alcaldías y concejos municipales.

Existe, entonces, una clara desarticulación entre los variados instrumentos de planificación del territorio, situación que se presenta también por las bajas capacidades institucionales locales para liderar estos procesos y generar puentes de comunicación con el nivel nacional para jalonar procesos de manera coordinada. Esto impide avanzar hacia una apuesta conjunta de visión e identidad del departamento de mediano y largo plazo, y se convierte en un vacío importante para una discusión sobre ordenamiento territorial regional que sirva como elemento imprescindible para la construcción de un proyecto de ordenamiento del territorio en el nivel nacional.

Este corto circuito refleja una dificultad crucial en el Chocó. Por lo general, las relaciones entre las alcaldías, los Concejos Municipales y los Consejos Comunitarios son distantes y de desconfianza. Existe cierta tensión, ya que cada uno tiene su autoridad, pero no reconoce la que tiene el otro, lo que produce competencia por el manejo y dominio del territorio. Estas fricciones ocurren en gran medida por intereses y diferencias políticas, y por el poder económico que les puede representar tanto a los alcaldes como a las comunidades negras.

Son pocos los Consejos que van de la mano de sus alcaldías, y para el tema minero esta situación se torna un poco más compleja. La llegada de personas extranjeras a hacer minería ilegal ha causado mayores divisiones, ya que acuden directamente a los Consejos Comunitarios para negociar la autorización de explotación en sus territorios; a cambio obtienen un pago que es, supuestamente, para el bienestar de toda la población. Es decir, con el amparo del título colectivo, permiten la entrada de terceros a explotar, entre ellos, grupos al margen de la ley que presionan y amenazan a los Consejos para que autoricen la actividad en su territorio.

Esta situación la confirmó la Defensoría del Pueblo al notificar la existencia de presiones de grupos armados ilegales a autoridades civiles y étnicas para acceder a las utilidades que deja el recurso minero y maderero en el Chocó, al igual que la entrada de milicias urbanas para proteger entables mineros ilegales.

### 3.3. Gobernanza ambiental en el Chocó

En el Chocó existen 44 áreas constituidas bajo diferentes figuras de conservación y protección ambiental, como son los parques naturales nacionales Los Katios y Utría; las reservas regionales y la reserva forestal del Pacífico, que cubre buena parte de los territorios étnicos titulados al amparo de

la Ley 70 de 1993. Estas zonas excluyen la actividad minera en tanto que las reservas forestales protectoras tienen por objeto el desarrollo de la economía forestal, la conservación de aguas, suelos y fauna silvestre. Actualmente, hay tres áreas de manejo especial (Decreto 2811 de 1974) y un sitio Ramsar en área del Bajo Baudó. Irónicamente,

---

65. Según la Corte Constitucional, el área de resguardos indígenas no es objeto de POT de la Ley 388 de 1994.

las áreas de conservación y de interés ambiental del departamento están amenazadas por actividad minera; la zona más vulnerable es la Reserva Forestal del Pacífico. Gran parte de los municipios y territorios étnicos con tradición minera están en la reserva total o parcialmente (Pardo, 2015).

Gran parte de la minería ilegal del Chochó se ubicó en el Río Atrato, el río más caudaloso del país y el tercero más navegable después del Magdalena y el Cauca. El carácter de ilegal hace completamente imposible tener una actividad que cumpla parámetros ambientales, y que minimice los impactos en el ambiente y las poblaciones. Esta condición pone en jaque la meta de lograr una mejor gobernanza ambiental para el departamento. Según datos de Codechocó, en 2013 había en el río 200 entables mineros y aproximadamente 54 dragas en operación.

**Figura 1. Dragón**



**Figura 2. Entable minero**



Fuente: Sentencia T 662 de 2016

Adicionalmente, existe la explotación forestal ilegal indiscriminada que usa maquinaria pesada y sustancias químicas para inmunizar la madera, desvía los ríos y arroja grandes cantidades de material sedimentado. Tal es la situación que de los 18 brazos navegables del río Atrato, hoy en día solo es posible la navegabilidad en uno (Sentencia T 622 de 2016). La conjunción de estas dos actividades se convirtió en una bomba de tiempo para la supervivencia de las comunidades y la conservación del entorno ambiental, como “casa común”; los derechos a la vida digna, a la salud, a la alimentación, al agua y al ambiente sano están siendo vulnerados y están en permanente amenaza. Incluso, la Defensoría del Pueblo aseguró que los habitantes del departamento se encuentran en una seria crisis humanitaria<sup>66</sup>.

Esta crítica situación hizo que varios Consejos Comunitarios, representados por la organización social Tierra Digna, acudieran por medio de la tutela a la Corte Constitucional para “detener el uso intensivo y a gran escala de diversos métodos de extracción minera y de explotación forestal ilegales, que incluyen maquinaria pesada y sustancias altamente tóxicas en el río Atrato, sus cuencas, ciénagas, humedales y afluentes, que se han venido intensificando desde hace varios años y que están teniendo consecuencias nocivas e irreversibles en el medio ambiente, afectando con ello los derechos fundamentales de las comunidades étnicas y el equilibrio natural de los territorios que habitan” (Sentencia T 622 de 2016).

66. Resolución Defensorial N°64. “Crisis Humanitaria en Chocó”. 29 de septiembre de 2014.

**Figura 3**  
**Destrucción y contaminación Río Quito (afluente Atrato)**



Fuente: Sentencia T 622 de 2016

Los Consejos reclaman que, a pesar de los varios llamados de urgencia, incluido el de la Defensoría del Pueblo, las instituciones estatales competentes (la Presidencia de la República y los Ministerios de Salud, Ambiente, Minas, Agricultura, Vivienda, Educación, Defensa, el Instituto Nacional de Salud y los departamentos de Chocó y Antioquia, entre otros) no han realizado acciones integrales para enfrentar y dar solución a esta grave situación.

En esas condiciones, la Corte Constitucional emitió en 2017 la Sentencia T 622 de 2016 y resolvió declarar la existencia de una *grave vulneración de los derechos fundamentales* a la vida, a la salud, al agua, a la seguridad alimentaria, al medio ambiente sano, a la cultura y al territorio de las comunidades étnicas que habitan la cuenca del río Atrato y sus afluentes, imputable a las entidades del Estado colombiano accionadas<sup>67</sup> por *conducta omisiva* al no proveer una respuesta institucional idónea, articulada, coordinada y efectiva para enfrentar los múltiples problemas históricos, socioculturales, ambientales y humanitarios que aquejan a la región y que, en los últimos años, se han visto agravados por la realización de actividades intensivas de minería ilegal.

Además, reconoce al Río Atrato, su cuenca y afluentes como una *entidad sujeto de derechos* a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades étnicas, y ordena al Gobierno Nacional a que ejerza la tutoría y representación legal de los derechos del río en conjunto con las comunidades étnicas que habitan en la cuenca del Río, quienes fungirán como los Guardianes del Río.

Por ello, es un eufemismo hablar de gobernanza ambiental en Chocó. El departamento se encuentra en una profunda crisis ambiental (también institucional y social) en la medida en que la minería se realiza de forma intensiva, indiscriminada, sin conocimiento técnico sobre cómo explorar, ni dónde, y también por causas estructurales de abandono del

67. Presidencia de la República, Ministerio de Interior, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Agricultura, Departamento para la Prosperidad Social, Departamento Nacional de Planeación, Agencia Nacional de Minería, Agencia Nacional de Licencias Ambientales, Instituto Nacional de Salud, Departamentos de Chocó y Antioquia, Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó (Codechocó), Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá (Corpourabá), Policía Nacional (Unidad contra la Minería Ilegal), y los municipios de Acandí, Bojayá, Lloró, Medio Atrato, Riosucio, Quibdó, Río Quito, Unguía, Carmen del Darién, Bagadó, Carmen de Atrato y Yuto (Chocó), y Murindó, Vigía del Fuerte y Turbo (Antioquia).

Estado, ausencia de control estatal y bajas capacidades de la institucionalidad presente en el territorio.

La Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible (Codechocó) realizó un censo minero del cual reconoció que, de los mineros establecidos en el departamento, tan solo seis cuentan con licencia ambiental vigente. Estas licencias se encuentran en los municipios de Condoto (oro y platino), Istmina (materiales de construcción), Tadó (oro y materiales de construcción), Quibdó (materiales de construcción), Bagadó (oro) y Carmen de Atrato (cobre). Esto tiene serias implicaciones económicas, ya que la inexistencia de licencias va en detrimento de la autoridad ambiental por el no pago de tasas retributivas, los costos generados por los servicios de seguimiento ambiental y las regalías no pagadas.

El Plan de Gestión Ambiental Regional (2012-2021) identificó las principales causas de la degradación ambiental, entre las cuales menciona i) falta de apoyo a las autoridades municipales para hacer cumplir las medidas de prevención impuestas por Codechocó y la suspensión de la minería ilegal de acuerdo al artículo 306 del Código de Minas; ii) ineficiencia de la autoridad minera en la culminación del proceso de legalización de mineros de hecho (artículo 165 Código); iii) falta de asesoría técnica; y iv) la ilegalidad de la actividad imposibilita la implementación de planes de manejo que consideren medidas de prevención, mitigación y corrección de la degradación.

Para esta entidad, la magnitud de la situación es tal y tan compleja que se sale de sus manos, debido principalmente a sus carencias institucionales: escasez de recursos, planta de personal pequeña (en su mayoría contratistas), que resulta insuficiente para atender el territorio que abarca el departamento, y poca capacidad logística. Precisamente se argumenta que esta corporación autónoma se caracteriza por su bajo nivel de gestión, señalada con frecuencia por la politización de sus funcionarios, su poca experiencia y bajo conocimiento del tema ambiental, y por algunos casos de corrupción (Pardo, 2015). El Indicador Compuesto de Capacidad Institucional ubicó a Codechocó en el antepenúltimo lugar con un 33% de capacidad y supera solamente a CBS y Corpomojana (Economía Urbana, 2016).

Codechocó no desconoce la grave problemática ambiental del departamento como consecuencia de las actividades de minería y explotación forestal. Asegura que los graves daños ocasionados por la dinámica de las explotaciones mineras en el departamento obedecen, entre otras cosas, a la ausencia de técnicas y esquemas de responsabilidad social y ambiental (Sentencia T 622 de 2016). También reconoce que los esfuerzos que se han llevado a cabo para controlar la degradación ambiental causada por la actividad minera, tales como visitas técnicas, resoluciones de suspensión preventiva de la actividad, seguimiento a la actividad minera legal e ilegal, y procesos sancionatorios, han sido ineficaces debido a que en las zonas se encuentra la presencia de fuerzas al margen de la ley.

En 2013, Codechocó emitió una alerta y posteriormente suscribió siete resoluciones más para prohibir la actividad minera, pero, ante la magnitud del problema y su falta de capacidad de atención y respuesta, no han sido aplicadas debido a la imposibilidad de los alcaldes municipales y de la fuerza pública de garantizar la suspensión de los entables en su totalidad y eliminar la presencia de actores armados al margen de la ley. Hizo, en consecuencia, un llamado en el sentido de que, sin apoyo del Gobierno Nacional, no pueden cumplir cabalmente con sus funciones, llamado que también puede verse como una forma de protegerse ante las posibles sanciones que puedan llegar por parte los

entes de control ante el reconocimiento público de su incapacidad de controlar esta grave situación.

De otro lado, la articulación en la planificación y la gestión ambiental entre las entidades territoriales y la autoridad ambiental ha sido difícil y se ha limitado a un trabajo de sincronización con las políticas nacionales, con pocos vínculos en asuntos fundamentales de la gestión ambiental. Para Codechocó, uno de los factores que más ha afectado a esta última ha sido la Ley 70 y el desarrollo de legislación étnica de manera autónoma. Esta legislación ha implicado cambios en las formas de interacción y en la toma de decisiones; incluso, la ley atribuye competencias a las organizaciones administradoras del territorio, lo que en la práctica se ha traducido en una falta de claridad en la definición de competencias para las diferentes territorialidades (municipio, territorios negros, territorios indígenas).

A pesar de la existencia de espacios para la participación en la gestión ambiental, existe un cierto desconocimiento de contenidos normativos estructurantes para el manejo territorial, lo que sumado a las debilidades intrínsecas de los procesos organizativos hace más compleja la construcción colectiva de estrategias para el desarrollo sostenible de la región. Un punto importante que se identificó en el departamento, es que la mayoría de los POT adolecen de un componente sobre biodiversidad y minería, y en los casos en que los tenga, la biodiversidad se reduce a presentar listados de especies presentes en el territorio, no trabajan la estructura biológica, los determinantes ambientales ni abordan los conceptos de servicios ecosistémicos<sup>68</sup>.

Otro factor determinante del desgobierno ambiental se refiere a la corrupción que permea tanto a las instituciones del nivel nacional como regional y local. El Foro Interétnico Solidaridad Chocó (FISCH) manifestó, a través de su representante, la existencia de una red de corrupción estatal que permite a los dueños de las máquinas esconderse o anticipar cualquier diligencia, inspección judicial o visita de control por parte de las autoridades. Señala que se ha llegado a esta situación por la omisión y complicidad de las instituciones estatales encargadas de controlar esta actividad. Y se pregunta: ¿por dónde entran las retroexcavadoras, dragas, dragones y sus insumos (combustible y sustancias químicas) para la realización de estas actividades mineras?

### 3.4 Gobernanza del agua en el Chocó

El Chocó es el segundo lugar más lluvioso del mundo y, paradójicamente, uno de los departamentos con las más bajas coberturas de alcantarillado y acueducto del país. Según el Dane, en 2005, el porcentaje de cobertura de alcantarillado era de 15,9% versus un 73,1% (el promedio nacional), por lo que ocupaba el tercer lugar de mayor precariedad; y la cobertura de acueducto era de 22,5% y 83,4% respectivamente, con lo cual tenía el lamentable primer puesto con la más baja cobertura.

En 2017, la CGR realizó un informe sobre el sector de agua potable, con base en la información de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, y encontró que el departamento del Chocó en 2010 tenía una cobertura de acueducto del 85,61% y pasó en 2017 a 61,39%, es decir, una disminución absoluta del 24,22. Respecto a la cobertura

---

68. Presentación WWF sobre ordenamiento ambiental desde los territorios colectivos y los municipios en el Medio Atrato. Trabajo realizado en el marco del Proyecto "Conservación de la biodiversidad en paisajes impactados por la minería en el Chocó Biogeográfico".

urbana-rural, en 2010 la urbana era de 91,1% y en 2017 disminuyó significativamente a 59,0% (variación de -32,1); la cobertura rural en 2010 era de 88,2% y en 2017 decreció a 66,1% (variación de -22,1). Estas disminuciones pueden estar explicadas en parte a que el aumento de la población es mayor al ritmo de aumento en la cobertura, ya que esta última requiere de gestiones interinstitucionales que son más lentas que las migraciones, y, por otro lado, se han identificado problemas de corrupción en la construcción y funcionamiento de esta infraestructura.

Además, en el departamento existen muy pocas plantas de tratamiento de aguas residuales, situación que, si se pone en contexto, implica que en el país tan solo el 48,2% de los municipios cuentan con dichas plantas y se concentran en los departamentos de Antioquia, Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Cauca<sup>69</sup>. Tampoco existen rellenos sanitarios, por lo que las basuras se disponen a cielo abierto y frecuentemente son arrojadas a las fuentes hídricas.

Estas difíciles condiciones de abastecimiento de agua potable y saneamiento básico generan que gran parte de la población obtenga el agua de los ríos y fuentes hídricas más próximas a sus lugares de vivienda para para el consumo directo, la pesca, el baño y el lavado de la ropa y los utensilios de cocina, y de igual forma la use como vertimiento de sus basuras y aguas servidas. Por lo tanto, el derecho fundamental al agua para uso personal y doméstico está siendo vulnerado, pues no hay en el departamento un abastecimiento adecuado y de calidad para el consumo humano.

Desde el punto de vista del avance en los instrumentos de planificación, el MADS reporta que a 2017 Codechocó había declarado 20 cuencas en ordenación; de estas, 19 adoptaron el POMCA, y tan solo 3 se encuentran en fase de implementación<sup>70</sup>. Además de la evidente lentitud en la ejecución de estos instrumentos, se plantea que existen grandes debilidades en la vinculación de actores sociales en la formulación y concertación de los mismos; se plantea que en muchos casos tiene un enfoque utilitarista en el sentido de que solo se busca la validación de las decisiones, pero no hay un proceso genuino de construcción conjunta de la decisión.

De otro lado, Codechocó ha avanzado en la creación de comisiones conjuntas, las cuales deben instaurarse como instancias de coordinación cuando dos o más CAR y de Desarrollo Sostenible tienen jurisdicción sobre una misma cuenca hidrográfica. Ha conformado cuatro comisiones con Corpourabá para la cuenca Atrato-Darién en i) Directos Atrato entre ríos Bebaramá y Murrí; ii) Río Murindó- Directos al Atrato; iii) Río Sucio Medio y Bajo; y iv) Directos Bajo Atrato entre río Sucio y desembocadura al mar Caribe.

El Observatorio Colombiano de la Gobernanza del Agua reporta que se encuentra conformado el Consejo Ambiental Regional de la Macrocuena (CARMAC) para la macrocuena del Pacífico, instancia de participación que se involucra en la formulación y seguimiento al plan estratégico de la macrocuena; y a 2015 aún no existía en proceso de conformación de consejos de cuenca para el departamento<sup>71</sup>.

Ahora, respecto a la calidad del agua, se ha evidenciado que la explotación minera y forestal ilegal con el uso de retroexcavadoras, dragas y dragones sobre los ríos ha generado

69. Disponible en: <https://www.larepublica.co/infraestructura/solamente-482-de-los-municipios-cuentan-con-plantas-de-tratamiento-de-aguas-residuales-2611155>

70. Disponible en: <http://www.ideam.gov.co/web/ocga/instrumentos-de-planificacion-existentes-por-subzona-hidrografica>

71. Disponible en: <http://www.ideam.gov.co/web/ocga/avances-de-instancias-de-coordinacion-por-macrocuena>

alta sedimentación y contaminación por metales pesados como el mercurio, cianuro y otros elementos tóxicos, vertimiento de combustibles y aceites, entre otros; estos factores han sido determinantes en el deterioro de las condiciones fisicoquímicas y biológicas de los afluentes del Chocó, y han restringido seriamente el uso del agua no solo para la vida humana, doméstica y productiva, sino también ha afectado la flora, fauna y los ecosistemas del departamento. Se resalta que los residuos sólidos que son dejados en los ríos durante la actividad minera causan desviaciones en los cauces naturales de los mismos, ocasionan inundaciones y afectaciones a las comunidades afrocolombianas e indígenas que viven en las riberas del río Atrato y que las han habitado ancestralmente. Para estas comunidades, la cuenca del río Atrato no solo es su territorio, sino es el espacio para reproducir la vida y recrear la cultura.

Un gran porcentaje de la minería del oro es informal y el territorio en donde opera se ubica en zonas de alta importancia para la biodiversidad, lo cual implica constantes amenazas a las personas, bosques, cuerpos de agua y demás organismos vivos, no solo por la destrucción realizada, sino por el uso de mercurio. Esto puede representar serios problemas de salud pública si se tiene en cuenta que el uso del Hg constituye una de las principales fuentes de contaminación de ecosistemas y exposición de los individuos, debido a su empleo masivo en la producción del oro a pequeña y mediana escala (IIAP, 2017).

Adicionalmente, la Sentencia T-622 señala que la minería mecanizada de gran escala se ha venido intensificando desde hace varios años (finales de la década de 1990), afecta principalmente la cuenca alta y media del río Atrato (e incluso su desembocadura en el golfo de Urabá), así como sus afluentes principales, en particular, el río Quito, el río Andágueda (territorio de Cocomopoca), el río Bebará y el río Bebaramá (territorio de Cocomacia) (ver mapa actividad minera en la cuenca del río Atrato).

Esta situación está teniendo consecuencias irreversibles en el medio ambiente, afecta con ello los derechos fundamentales de las comunidades étnicas y el equilibrio natural de los territorios que habitan. También, será una de las principales causantes del bloqueo del transporte fluvial, pues, en periodos secos, se puede llegar a tener niveles del río demasiado bajos y con la alta cantidad de sedimentos generados por la actividad minera, los cuales podrían llegar a condicionar la navegación.

Un estudio realizado en 2018 por la Corporación Geopatrimonio<sup>72</sup> en los ríos Quito y San Juan (alto) encontró en diferentes puntos de la macro cuenca del río Quito, una reducción en los caudales medios debido a la afectación minera aluvial; se registra una disminución del 4,5% en promedio del caudal medio sobre la desembocadura del río Atrato y el caudal medio del río Quito disminuye de 314,9 m<sup>3</sup>/s a 301,4 m<sup>3</sup>/s por el cambio de uso del suelo.

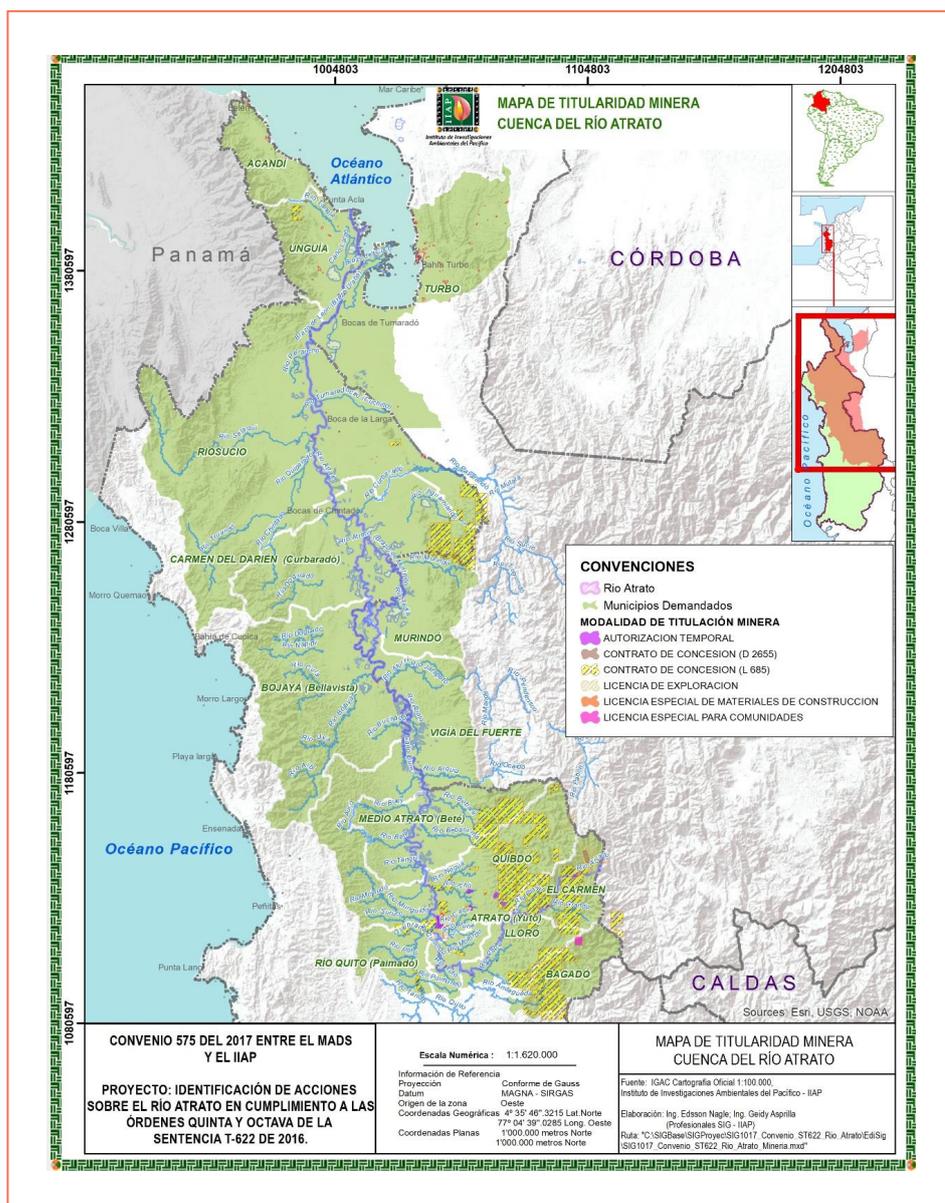
También, se hallaron, a lo largo de la cuenca, curvas de duración de carga de sedimentos con un aumento del 21,5% en promedio de la carga media sobre la desembocadura del río Atrato, con lo que pasan de 2917 ton/día a 3544 ton/día.

De acuerdo con el SIAC, las subzonas con mayor afectación por vertimientos de mercurio<sup>73</sup> asociados a la explotación de oro son las correspondientes a directos al Magdalena (Brazo

72. Modelación de la distribución del mercurio en zonas impactadas por minería de oro en el Chocó biogeográfico realizada para WWF en el marco del proyecto GEF de Conservación de Biodiversidad en paisajes impactados por minería en el Chocó biogeográfico.

73. El mercurio (Hg) se ha convertido en una preocupación creciente debido a su toxicidad, naturaleza no biodegradable y persistente, y su capacidad de bioacumulación en la cadena trófica.

Mapa 3  
Actividad minera en la cuenca del río Atrato



Fuente: IIAP (2017)

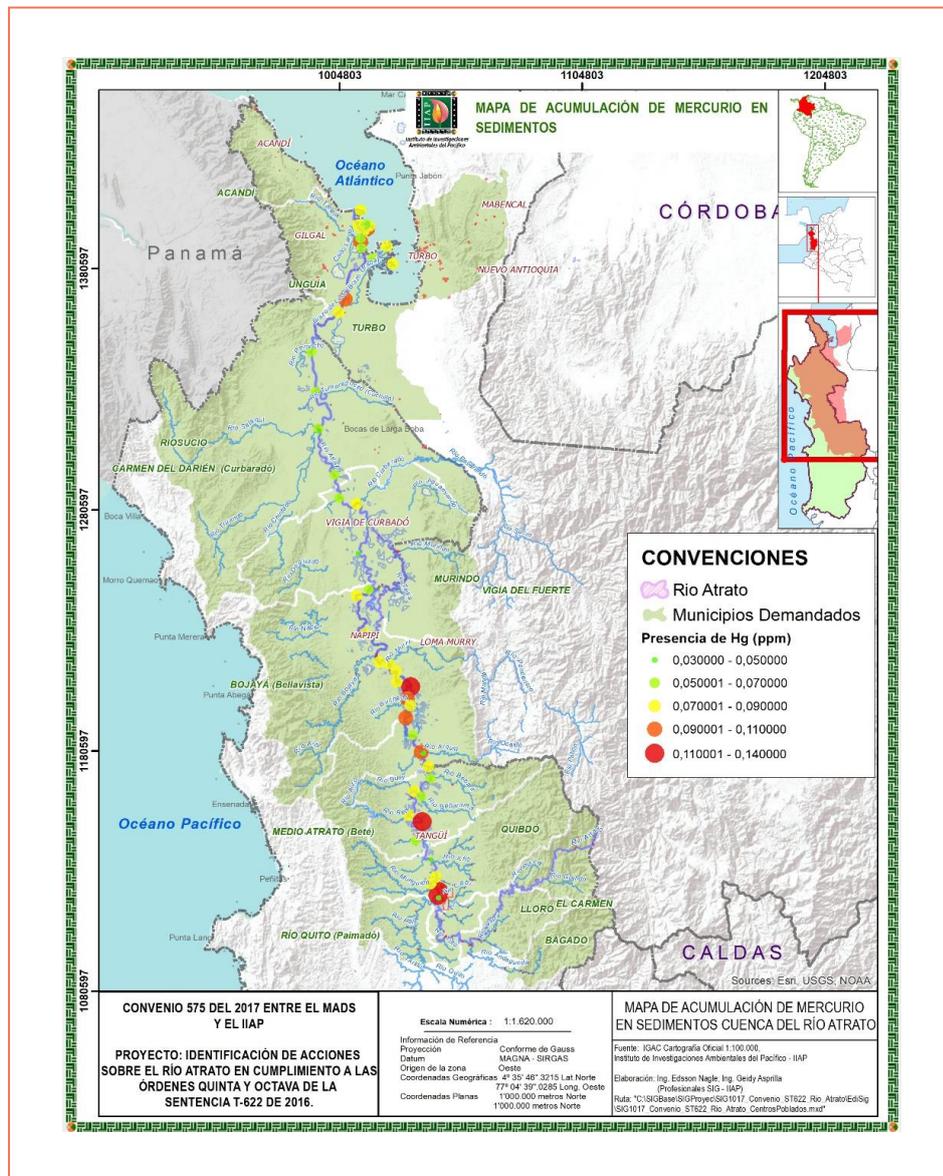
Morales), Bajo Nechí, Sucio; directos al Bajo Nechí, ríos Tarazá, Man, Quito, Cajón, Tamaná; y otros directos al San Juan. La Defensoría del Pueblo encontró que al menos ocho ríos (Atrato, San Juan, Andágueda, Apartadó, Bebará, Bebaramá, Quitó y Dagua) han sido contaminados y su cauce desviado por la intervención abrupta e irregular de los complejos mineros<sup>74</sup>.

En 2016 la Universidad de Cartagena<sup>75</sup> realizó mediciones de los niveles de mercurio en sedimentos del río Atrato, puesto que los sedimentos ribereños constituyen uno de

74. Disponible en: <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/regiones/1942/Cr%C3%ADtica-situaci%C3%B3n-de-derechos-humanos-en-Choc%C3%B3-por-impacto-de-la-miner%C3%ADa-ilegal-y-enfrentamientos-entre-grupos-criminales-desplazamiento-miner%C3%ADa-ilegal-Autodefensas-Gaitanistas-Alto-Baud%C3%B3--miner%C3%ADa-ilegal.htm>

75. Investigación realizada en el marco del proyecto GEF "Conservación de la Biodiversidad en paisajes impactados por la minería en la región del Chocó Biogeográfico".

Mapa 4  
Acumulación de mercurio en sedimentos



Fuente: IIAP (2017)

los principales reservorios de metales pesados y actúan como fuentes secundarias de contaminación de los cuerpos de agua. Los resultados mostraron que las concentraciones más altas fueron observadas antes del pueblo San José (0,14 ppm), frente a la población de Buchadó (0,11 ppm), río Puné (0,12 ppm), frente al Hospital (0,13 ppm) y en la desembocadura del río Quito (0,12 ppm).

Los niveles de mercurio en los sedimentos superficiales oscilan entre 0,02 a 0,40 ppm en los ríos no contaminados o menos contaminados, y pueden ser tan altos como 100 ppm en las zonas urbanas, industriales o mineras. Por lo tanto, los niveles de mercurio obtenidos en las muestras de sedimentos en el río Atrato se consideran con bajo nivel de contaminación; no obstante, este metal en el sedimento sufre el proceso de metilación y, de esta forma, es incorporado a la cadena trófica, por lo que, aunque los niveles en sedimentos sean bajos, este, una vez en la cadena trófica, es biomagnificado. Este proceso ha sido

claramente identificado en los resultados de Hg-t en sedimentos de muestras del río Atrato (Universidad de Cartagena, 2016, 43). De todas formas, los niveles de mercurio encontrados representan un alto riesgo para la vida y la salud de las comunidades, puesto que, como se mencionó, el agua del río es utilizada para el consumo directo, para la agricultura, la pesca y actividades cotidianas; por lo tanto, esta situación está atentando contra la supervivencia de las poblaciones.

En suma, el fenómeno sin control de la explotación ilícita de minerales en el departamento se está convirtiendo en una de las mayores causas que pone en riesgo la disponibilidad y calidad de agua si se tiene en cuenta que esta se realiza sin ningún proceso tecnológico ni de precaución que permita reducir los márgenes de contaminación y de acidificación de la misma. Esto, si se suma al bajo nivel de planificación del recurso hídrico y la baja capacidad de las instituciones para su gestión integral, dan señales preocupantes para la gobernanza del agua en el departamento.

A finales de 2017, el IIAP elaboró un Plan de Acción de la cuenca del Río Atrato<sup>76</sup> como instrumento de Gestión Integrada del Recurso Hídrico en respuesta a las órdenes quinta<sup>77</sup> y octava<sup>78</sup> planteadas por la Sentencia T-622 que tienen como meta principal la descontaminación y recuperación del río Atrato. El plan se propone como objetivo el de “estructurar procesos de recuperación y conservación en el territorio directo de la cuenca del río Atrato (Quibdó, Medio Atrato, Carmen de Atrato, Riosucio, Bagadó, Bojayá, Yuto, Rio Quito, Lloro, Unguía, Carmen del Darién, Acandí) con la participación social, mediante la formulación de acciones que permitan el saneamiento del río Atrato debido a los vertimientos de origen industrial y domésticos”. Se esboza a cinco años a través de tres líneas de acción: 1) monitoreo y seguimiento de la calidad del agua; 2) modelación de la calidad del agua; 3) Descontaminación del recurso hídrico por minería. Sin embargo, el plan no se estructura con un marco estratégico donde se especifiquen metas a corto, mediano y largo plazo, ni el objetivo de estas metas, con indicadores mesurables; la estrategia financiera no es clara y no se especifica la proyección temporal. Esta falencia no permitirá hacer un seguimiento riguroso a su cumplimiento ni tampoco se podrán evidenciar los cambios que se deriven de las intervenciones que parten de unas condiciones o situación en un momento inicial, y cómo quedan en el final.

Además, el documento no analiza ni presenta datos consolidados en relación con las coberturas del acueducto y alcantarillado, plantas de tratamiento y otros factores que inciden en la calidad del agua, por lo que la afectación y la incidencia de los vertimientos de aguas servidas y de otros contaminantes no son claros, así como las posibles soluciones para ello si se tiene en cuenta que hay una competencia específica de las entidades territoriales

---

76. La cuenca hidrográfica del Atrato no es muy grande, pero, al encontrarse en la zona de mayor precipitación pluvial de América, el caudal medio del río, a la altura de la ciudad de Quibdó, es de 1.022 m<sup>3</sup>/s. A la cuenca del río Atrato vierten sus aguas numerosos afluentes entre los que se destacan Cabí, Negua, Quito, Munguidó, Beté, Buey, Bebará, Bebaramá, Tagachí, Murri, Arquía, Buchadó, Bojayá, Murindó, Opogadó, Montaño, Curvaradó, Domingodó, Truandó, Salaquí, La Larga, y Cacarica (IIAP, 2011 citado por IIAP, 2017, 17)

77. *Orden quinta*: en cabeza del Ministerio de Ambiente, diseñar y poner en marcha un plan para descontaminar la cuenca del río Atrato y sus afluentes, los territorios ribereños, recuperar sus ecosistemas y evitar daños adicionales al ambiente en la región. Este plan incluirá medidas como (i) el restablecimiento del cauce del río Atrato, (ii) la eliminación de los bancos de área formados por las actividades mineras y (iii) la reforestación de zonas afectadas por minería legal e ilegal.

78. *Orden octava*: al Ministerio de Ambiente, al Ministerio de Salud y al Instituto Nacional de Salud, a Codechocó y a Corpourabá (con el apoyo y la supervisión del Instituto Humboldt, las Universidades de Antioquia y Cartagena, el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico y WWF Colombia) que realicen estudios toxicológicos y epidemiológicos del río Atrato, sus afluentes y comunidades, en los que se determine el grado de contaminación por mercurio y otras sustancias tóxicas, y la afectación en la salud humana de las poblaciones, consecuencia de las actividades de minería que usan estas sustancias.

en esta obligación de provisión de servicios públicos. Esto se suma a que el Ministerio de Vivienda y su Viceministerio de Agua no está incluido dentro de la mesa interinstitucional conformada para dar cumplimiento a los mandatos correspondientes de la Corte. Por tanto, se evidencia allí ese vacío al no contemplar estos asuntos primordiales relacionados con la garantía del derecho fundamental al agua. Por último, el plan de acción no se relaciona con los otros instrumentos territoriales de la región, sean estos municipales, departamentales o los de las organizaciones indígenas o negras, ni con los de Codechocó.

### 3.5 Gestión de la renta en el Chocó

La ilegalidad de la actividad minera limita el pago de regalías. Para el caso del oro, la regalía que se debe pagar es del 4%, y para oro de aluvión en contratos de concesión es del 6%. Esto implica, según cálculos de Codechocó, que los territorios mineros del departamento estarían perdiendo el 50% de ingresos por este concepto. El 99,98% de las regalías del Chocó corresponde a metales preciosos y el 0,02% a materiales de construcción.

Según Pardo (2015), el lavado de activos a través del sector aurífero es el tema de fondo. Las autoridades no tienen información al respecto, pero son conscientes de que el delito se consume en su territorio. Existen varias opciones conocidas públicamente, como ingresar dólares, comprar oro y reportarlo como producido en alguno de los municipios, y legaliza de esa forma recursos. Otra modalidad denunciada es comprar oro u oro chatarra en Panamá y otros países, ingresarlo ilegalmente al país, reportarlo como producido en algún municipio y luego comercializarlo en el mercado legal o exportarlo, y legalizar recursos provenientes del narcotráfico.

Con el nuevo SGR, en el Chocó, aún no se observan cambios trascendentales en la gestión de la renta, en términos del impacto de la inversión de estos recursos, pues se siguen invirtiendo de manera fragmentada o en sectores que no son los más prioritarios y estratégicos (antenas de televisión) para atender de manera contundente a las críticas condiciones de las comunidades. Por el contrario, se identifica que el departamento puede estar enfrentando mayores dificultades para el acceso a estos recursos por las bajas capacidades para formular proyectos que sean técnicamente idóneos para su aprobación. Además, tampoco ha sido efectivo en la disminución de la corrupción y en hacer más transparente y participativo el Sistema.

Según el Departamento Nacional de Planeación, los recursos aproximados que ha recibido el departamento del Chocó por concepto del Sistema General de Regalías se muestran en el cuadro 1:

**Cuadro 3**  
**Regalías en Chocó**

COP Millones	
2012	\$ 178.281
2013	\$ 342.469
2014	\$ 401.050
2015	\$ 391.081
2016	\$ 280.050

Fuente: DNP citado en Sentencia T 622 de 2016

Con el nuevo Sistema General de Regalías<sup>79</sup>, el Chocó disminuyó el monto recibido por asignaciones directas, pero, según la CGR (2015), esa disminución fue compensada por los recursos que pasó a recibir a través de los Fondos. El departamento fue uno de los que tuvo un aumento significativo por concepto de regalías per cápita: en el periodo 2013-2014, se ubicó por encima de los COP \$300.000 millones.

Como se mencionó en la sección anterior, uno de los principales argumentos de la reforma de las regalías fue buscar la mejor distribución, esto es, mayor equidad regional y social<sup>80</sup>. Antes de la reforma, el 80% de la población apenas recibía el 20% de las regalías para el 2010; para el bienio 2013-2014, el 80% de la población pasó a beneficiarse del 70%. En términos de cantidad de municipios receptores, pasaron de 665 a 1078 para los mismos años. No obstante, a pesar de que Chocó tiene el porcentaje más alto del NBI, recibe menos regalías per cápita que Vaupés y Guanía, por lo que la aplicación de los nuevos criterios de distribución tendió a favorecer aquellos territorios que tienen una menor población.

Respecto a la *pertinencia* de los Fondos de Desarrollo Regional, se han financiado nueve proyectos interdepartamentales, lo que constituye una ejecución muy baja que representa el 2,7% en número de proyectos y el 6% en valor del total. De los nueve, uno fue asignado para la región Pacífico (Valle, Cauca, Nariño y Chocó) por COP \$10.000 millones. Este proyecto busca “adquirir los equipos necesarios para renovar y digitalizar los procesos audiovisuales de Telepacífico, con el fin de que las debilidades tecnológicas no saquen a la cadena de la televisión pública nacional”. Es importante mencionar que la ejecución de los recursos provenientes de regalías debe hacerse en congruencia con los planes de desarrollo departamental y, si es el caso, municipal.

Los otros ocho proyectos de este Fondo tienen que ver con interconexión eléctrica, navegabilidad del río Magdalena, sostenibilidad económica, social y ambiental de varios páramos de Cundinamarca y Boyacá. Aquí se hace evidente la incongruencia entre las necesidades de la población chocoana que se encuentra en situación de crisis humanitaria y el proyecto asignado. La Contraloría General (2015) concluye que las regiones del Caribe y Pacífico, las más pobres del país, estarían destinando proporcionalmente pocos recursos para proyectos directamente relacionados con los sectores de educación, agua potable y saneamiento básico, salud, vivienda, entre otros.

Sin embargo, varios proyectos del nivel intermunicipal otorgados por este Fondo al departamento que tienen que ver con construcción y pavimentación de vías secundarias y terciarias (Lloró, Ríosucio-Belén), y la construcción de un megacolegio en Quibdó. De la totalidad de los recursos, el Chocó destina la mayor parte hacia el sector transporte (42,2%). Ahora, los departamentos con mayor déficit habitacional son Chocó (84%), La Guajira (61%), Magdalena (59%), Sucre (54%) y Bolívar (52%); no obstante, dichas entidades territoriales tienen las menores participaciones del sector vivienda en el valor total de los proyectos aprobados: Chocó (1%), La Guajira (3%), Magdalena (1%), Sucre (2%) y Bolívar (3%) (Guzmán y Estrada, 2016).

En su lugar, como se mencionó, el Chocó ha destinado recursos a sectores como el de transporte, educación, cultura, deporte y recreación, aunque se reconoce que parte de

79. Creado por el Acto Legislativo 05 de 2011 y reglamentado por la Ley 1530 de 2012.

80. Los criterios fundamentales de asignación de los recursos de Fondos Regionales son niveles de pobreza, tamaño de población y desempleo.

estos (un poco más de \$5.014 millones) fueron solicitados para la realización de estudios para la construcción de los sistemas de acueducto y alcantarillado en 90 comunidades rurales.

El Chocó aparece como uno de los departamentos con los porcentajes más altos de proyectos en riesgo de desaprobación, puesto que no han sido contratados. Al parecer, este riesgo se atribuye a que no se encuentran bien estructurados y, por tanto, no están cumpliendo con los requisitos técnicos exigidos por la Comisión Rectora, situación que evidencia las consecuencias de las bajas capacidades técnicas e institucionales.

Según la Contraloría, el Chocó ha sido uno de los departamentos con mayor cantidad de mandatarios vinculados a procesos disciplinarios para mal uso de los recursos generados por la minería. En 2012 48 funcionarios afrontaban procesos de investigación. Esto repercutió en la alta rotación de mandatarios, específicamente en periodos entre 2011-2013 por razones de inhabilidades disciplinarias, suspensiones, encargos y elecciones atípicas. En un proceso de auditoría (N° 28 -2016) realizado por la CGR para los años de 2012, 2013, 2014 y 2015, encuentra que la gobernación presenta una calificación de control de gestión y resultados de los proyectos *desfavorable de acuerdo a principios de economía, eficiencia y eficacia*.

La CGR seleccionó una muestra de 18 proyectos por un valor de \$121.390.475.860 que corresponden a 34 proyectos invertidos en los sectores de ciencia y tecnología, defensa, educación, minas y energía, transporte, agua potable y saneamiento básico, y fortalecimiento institucional. La calificación dada se basó en criterios de falencias en la planeación de algunos contratos y la supervisión y control de los mismos. En general, se observa que las debilidades institucionales, la ilegalidad que impera en la economía, y los riesgos y realidades de corrupción son los principales obstáculos que enfrenta la Gobernación y los distintos municipios para la gestión eficaz y eficiente de la renta minera y para la distribución equitativa de la misma. Sin desconocer la tendencia nacional de una atomización de las regalías en proyectos pequeños de nivel municipal, aplica también para el Chocó plantear que está perdiendo la oportunidad de ejercer un liderazgo para jalonar proyectos de mayor envergadura que tengan mayor impacto a nivel regional.

Aquí surge nuevamente el cuello de botella por la ausencia de articulación de los instrumentos de planeación (POT, PDD, PMD, planes de etnodesarrollo, planes de vida, planes de gestión ambiental) para tener un horizonte claro y unificado sobre el destino de las inversiones de las regalías, que deberían contribuir a la disminución de las brechas regionales, incentivar la integración regional y mejorar las condiciones de vida de la población, especialmente contribuir tajantemente a superar la condición de crisis humanitaria en la que se encuentra.

Al ser reducidas las transferencias directas de regalías, la debilidad de las entidades territoriales para la formulación de proyectos es la primera barrera (y más trascendental) que enfrenta la región para lograr materializar los beneficios que se pueden obtener de una economía extractiva local y nacional bajo el nuevo esquema del SGR. Además, la ausencia de control social para ejercer presión sobre la inversión de los recursos también es un anhelo por cumplir, ya que parte de los hallazgos de la Contraloría en su auditoría también suceden por una ciudadanía ajena y desinteresada por las decisiones que toman sus representantes.

Una muestra fehaciente de ello es la tendencia del Chocó a orientar sus inversiones al sector transporte, aun cuando tiene más de la mitad de su población con necesidades vitales

por satisfacer; además, desconoce la grave crisis en la que se encuentra la mayoría de sus habitantes, sobre todo por las consecuencias de realizar la minería en condiciones inaceptables, volver su economía dependiente de una actividad que en su mayoría es ilegal, depredadora ambientalmente y con serias consecuencias para la salud de todos los habitantes.

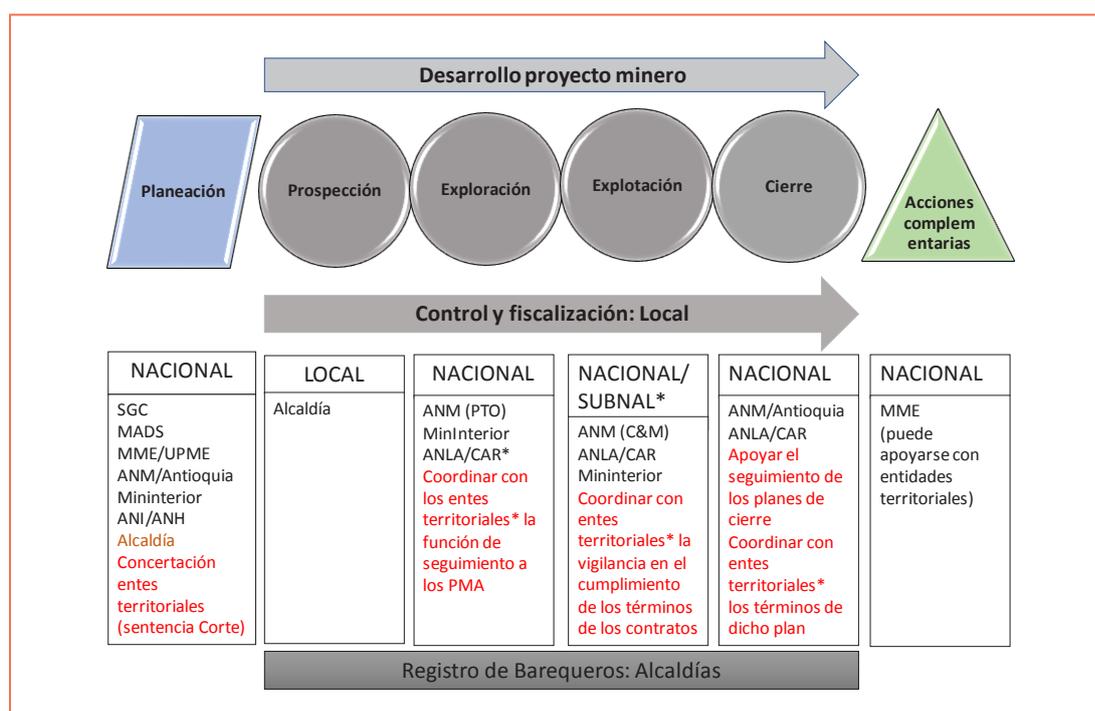
## 4. Propuestas de política: una agenda de incidencia

### 4.1 Propuestas sobre competencias subnacionales en la actividad minera

Teniendo en cuenta la jurisprudencia de las Altas Cortes para el sector extractivo, y los principios de autonomía territorial y participación ciudadana consignados en nuestra carta Magna, se concluye que tanto las autoridades territoriales como las étnicas deben tener mayor incidencia en las decisiones relacionadas con la extracción de recursos naturales. Por ello, se debe comenzar a equilibrar esa relación, de tal manera que esas autoridades tengan mayor injerencia.

En ese sentido, se presenta a continuación nuestra propuesta de qué funciones y en qué momentos debería entrar a actuar el nivel subnacional tomando como base la Gráfica 1, donde se esbozaron las fases de un proyecto minero y las competencias que hasta el momento tienen las entidades según la normativa vigente (Gráfica 9).

**Gráfica 6**  
Propuestas de nuevas competencias de las autoridades subnacionales en las fases de un proyecto minero



\*Según el caso de la envergadura del proyecto, será competencia de la autoridad ambiental del nivel nacional o regional

Nota: Esta propuesta se basa en el imperativo de reivindicar a la entidad territorial como parte del Estado; en ese sentido, es fundamental recordar que los resguardos indígenas son entidad territorial (artículo 286 CP). Aunque la Constitución no reconoce el mismo estatus en las organizaciones afro, es importante tener en cuenta que, como organización, son los que tienen la potestad de tomar decisiones sobre el territorio colectivo. Por ello, deben ser tenidos en cuenta para diseñar los instrumentos o formas de relacionamiento vertical, entre el nivel nacional y territorial, y horizontal, entre las alcaldías y los consejos comunitarios o resguardos.

En términos generales, se propone que la intervención del nivel subnacional sea transversal a la cadena de valor y a la etapa previa de planeación, de manera que tenga un rol en todos los momentos. Su participación no debe reducirse a las labores de control y fiscalización, que sin duda son importantes, sino que debe ser tenida en cuenta desde la planeación, en el momento en que se toma la decisión de otorgar un título minero hasta el cierre. Además, debe ser partícipe en la elaboración y planificación de una política minera. Ello no implica que se supriman competencias del nivel nacional; por el contrario, las autoridades locales deben estar presentes para apoyar, controlar y actuar de manera coordinada sobre los acontecimientos en el territorio.

Un factor que puede contribuir a ello es empoderar, adicionalmente, a las comunidades (grupos étnicos, organizaciones sociales o ambientales) para habilitarlas en el seguimiento independiente a la implementación de las medidas de manejo que implementen las empresas. Los informes que generen estas organizaciones pueden ser incorporados oficialmente a los expedientes a través de los cuales las autoridades ambientales hacen seguimiento a los proyectos. Esta inclusión formal del monitoreo comunitario requiere un ajuste reglamentario en el sistema de gestión de licencias ambientales considerado en el decreto único ambiental.

El gran cuello de botella es la minería ilegal, ya que, como se mencionó, este análisis está basado en las normas y requisitos que debe seguir un titular durante las fases de un proyecto minero legal. El flagelo de la ilegalidad es un problema estructural de fondo que está afectando la posibilidad de establecer reglas de juego claras para la extracción de los recursos naturales.

De conformidad con lo anterior, se presentan tres propuestas concretas de nuevas competencias de las autoridades subnacionales en la minería.

## **i. Intervención de la autoridad territorial en las fases de un proyecto minero**

Todo proyecto minero comienza por la planeación, es decir, por determinar un potencial yacimiento en un área determinada. Dentro de los POT, las autoridades territoriales deberán establecer la vocación de suelo minero y, en consecuencia, solo estas áreas podrán ser otorgadas en concesión; por lo tanto, los municipios o las empresas que pretendan incorporar la minería en su territorio deberán procurar que ello quede debidamente incorporado en su POT. En este instrumento, se podrían establecer tres categorías: áreas compatibles, áreas no compatibles y áreas compatibles con restricciones; esta incorporación requiere ser considerada en una propuesta de modificación del Código de Minas que permita este tipo de abordaje. La información que debe contemplarse en la revisión del POT debe provenir de las autoridades públicas que tengan competencia en las diferentes temáticas.

La metodología establecida por el DNP para los POT modernos es una buena guía para avanzar en la estructuración de estos instrumentos. Incluye como eje transversal la participación ciudadana y le apuesta por la generación de una discusión amplia; parte del reconocimiento y validación con la autoridad ambiental competente, los actores políticos y demás sectores públicos interesados. Es importante que la cartografía de los POT sea lo más detallada posible, de acuerdo con la información que cuente la región. Se debe establecer un mecanismo de revisión de información, y de concertación y eventual resolución de conflictos para la toma de decisiones en los diferentes momentos de análisis.

La incorporación de la GIRH con el sector minero en lo regional y local, y con el ordenamiento territorial es una prioridad que debe tener prelación en este momento que atraviesa el país de actualización de la mayoría de sus POT/EOT.

Adicionalmente, tal y como lo ha reiterado la Corte, se requiere que el Legislativo diseñe un mecanismo de concertación para garantizar el principio de autonomía y debe contemplar mecanismos para la articulación de las administraciones locales con los resguardos indígenas y los consejos comunitarios. El Gobierno Nacional y los territoriales deben llegar a un acuerdo sobre la decisión de desarrollar la actividad minera en un territorio determinado y también se debe contemplar cuáles serán los procedimientos para los casos en los que no se llegue a acuerdos entre las partes.

Una vez concedido el título minero, comienzan las fases de prospección y exploración, seguida del periodo de construcción y montaje, luego la explotación y, finalmente, el cierre y abandono de la mina. Durante la vigencia del contrato de concesión, las autoridades territoriales deberán apoyar las labores de control y fiscalización de la autoridad minera y ambiental para el cabal cumplimiento de las obligaciones contractuales y aquellas contenidas en la licencia ambiental. Para la fase de exploración, es crucial que toda la información correspondiente esté a disposición de las autoridades locales, ya que la autoridad nacional no debe actuar de manera autónoma. Igualmente, durante la explotación debe haber una permanente interlocución con las CAR y con la autoridad minera para la vigilancia y seguimiento a los términos de los contratos e instrumentos respectivos (PTO y PMA), y, tal como se indicó, se deben considerar formalmente los monitoreos comunitarios e informes que sean elaborados por las comunidades cercanas al proyecto.

Durante la etapa de cierre y abandono se propone una coordinación entre la autoridad territorial y la autoridad ambiental para verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales a cargo del titular minero. Además, para la liquidación del contrato de concesión, la autoridad territorial deberá certificar el recibo de las áreas concedidas en las condiciones establecidas por la licencia ambiental. El certificado, en todo caso, debe ser expedido durante la vigencia de la garantía ambiental, de tal manera que los perjuicios, de existir, puedan ser reclamados a tiempo (esta propuesta puede materializarse con la modificación al Código de Minas).

Lo anterior se propone para garantizar la resiliencia territorial, es decir, la capacidad del territorio de recuperar sus características naturales. Por ello, las autoridades territoriales deben hacer seguimiento a los planes de cierre y coordinar con las entidades nacionales para que dichos planes se realicen de acuerdo con las condiciones reales del territorio.

## **ii. Intervención de la autoridad territorial en las acciones complementarias**

Teniendo en cuenta que el artículo 248 del Código de Minas establece que es el Gobierno Nacional quien tiene funciones para organizar proyectos mineros especiales, se proponen las siguientes competencias subnacionales:

a. Proyectos comunitarios de minería especial: la declaración de áreas de reserva especial debe ser aprobada tanto por el Gobierno Nacional a través de la autoridad minera como por la autoridad territorial. Igualmente, la competencia de capacitación, fomento, transferencia de tecnología, manejo ambiental, estructuración, desarrollo del proyecto minero en todas sus fases y desarrollo empresarial de los mineros informales ya legalizados, de las empresas de economía solidaria y de las asociaciones comunitarias de mineros debe ser concertado entre autoridad nacional y territorial (esta propuesta puede materializarse con la modificación al Código de Minas).

En las regiones amazónica y el Pacífico colombiano, dado su alto valor ambiental y extensa cobertura boscosa, se propone que solo puedan ser desarrollados este tipo de proyectos comunitarios de pequeña escala, con bajo o nula mecanización para minimizar impactos sociales y ambientales que se puedan derivar de la minería.

b. Proyectos de reconversión laboral: La autoridad territorial debe participar en la selección de estos proyectos y en la manera de orientar la capacitación de nuevas actividades económicas o complementarias a las actividades minera, su financiación y el manejo social. Esta intervención es fundamental para generar procesos de reconversión que contribuyan a la diversificación productiva basado en las apuestas y potencialidades de desarrollo del territorio (esta propuesta puede materializarse con la modificación al Código de Minas). La Ley de Páramos (Ley 1930 de 2018) identificó fuentes de financiación externas, generó algunas nuevas, e incorporó a los ministerios de minas y agricultura para cumplir con este fin; por lo tanto, ya existen alternativas de financiación para la reconversión.

## **iii. Intervención de las autoridades territoriales en la Política Minera de Colombia**

De acuerdo con la Ley 489 de 1998, sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, en el artículo 59, numeral 6, el Ministerio de Minas y Energía y departamentos deben participar en la formulación de la política del Gobierno en el tema que le corresponda y adelantar su ejecución. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, es necesaria la participación conjunta con los entes territoriales para lograr visiones y apuestas compartidas desde la institucionalidad para el desarrollo del sector minero y que, de esta forma, se genere menor conflictividad. Por ello, se hacen las siguientes propuestas:

a. Implementar/reglamentar el Plan Nacional de Ordenamiento Minero Nacional (PNOM). El PNOM incluye principios, lineamientos y acciones para lograr un aprovechamiento ordenado y responsable de los recursos mineros. Parte de reconocer los problemas de coordinación entre los niveles central y territorial, inter e intrasectorial (minas y ambiente), y elabora propuestas para fomentar el diálogo social.

Apuesta por una descentralización progresiva del sector en relación con funciones específicas de acuerdo con el tipo de mineral, tamaño de la explotación, riesgos sociales, ambientales e institucionales; sugiere, finalmente, la delegación gradual de funciones

mineras a las entidades territoriales y propone mecanismos para resolver conflictos de interés entre lo local y lo nacional. Brinda herramientas para una mejor gestión desde la institucionalidad pública.

Formula propuestas alrededor de la titulación a través de subastas, promueve las alianzas entre pequeños y medianos con grandes mineros y el Gobierno para incentivar la formalización, y plantea la prohibición del uso de dragas, minidragas, retroexcavadoras y demás equipos mecánicos en las actividades mineras sin título inscrito en el Registro Minero Nacional.

También, propuso que se evalúen los proyectos según un análisis de riesgo y una evaluación integral que incluyera los costos ambientales y que se realicen revisiones periódicas de dichas evaluaciones para verificar el cumplimiento de los compromisos y la efectividad de las compensaciones y su impacto. Finalmente, plantea que, para que el ordenamiento minero sea efectivo, debe enmarcarse en un proceso de consulta y participación donde las comunidades y los gobiernos locales sean los actores principales.

b. Los Gobernadores, en representación de los intereses de sus departamentos, deben hacer parte de la concertación y construcción de la Política Minera de Colombia. Así, el Gobierno Nacional, antes de establecer los retos dentro de la política y determinar las acciones públicas a desarrollar para cumplir los objetivos trazados, debe escuchar y atender los requerimientos territoriales en la materia. Esta propuesta debe materializarla el presidente de la República en cumplimiento de la Sentencia de la Corte Constitucional C-389 de 2016.

c. En concordancia con la Propuesta de Reforma al Código de Minas, tanto los alcaldes como los gobernadores deben hacer parte del Consejo Asesor de Política Minera, adscrito al Ministerio de Minas y Energía, así como aumentar la participación de los miembros de la sociedad civil y de los grupos étnicos.

## 4.2 Condiciones del entorno para viabilizar las propuestas

Para que esta propuesta de intervención de las entidades subnacionales (basada en el principio constitucional de autonomía territorial, reiterado en las sentencias de la Corte Constitucional) pueda hacerse efectiva, es preciso avanzar en la transformación o creación de algunas condiciones sin las cuales difícilmente podrá ser implementada. Dichas condiciones son las siguientes:

- Una visión compartida de la minería
- La reivindicación del derecho a la participación y a la consulta previa
- El desarrollo de la institucionalidad regional y local para fortalecer la descentralización
- Las reformas normativas y de la reglamentación
- La generación de información y apropiación tecnológica

### Visión compartida de la minería: hacia un consenso

Partiendo de la premisa de que los recursos mineros se agotan, es imprescindible promover discusiones con todos los actores nacionales y territoriales sobre el lugar que ocupa la actividad minera en el corto plazo, y el que debe ocupar en el mediano y largo plazo. Las políticas extractivas implementadas con intensidad desde la década del 2000 y “la carrera hacia el fondo” han generado choques internos entre las instituciones del Gobierno,

y de este con las ramas del poder, polarización al interior de la sociedad colombiana, y distanciamiento y desconfianza entre el Gobierno y la sociedad civil. Estas condiciones reflejan a un país fragmentado y con bajas prácticas democráticas, por lo que, de continuar por esta vía, estaremos conduciéndolo hacia la ingobernanza del sector.

En este sentido, es imperativo dar la discusión sobre la apuesta económica del país hacia el futuro. Para ello, se debe partir del supuesto de que Colombia tiene territorios con vocación minera, y que los medios de vida y tradiciones de esas poblaciones giran alrededor de esta actividad; es fundamental contemplar cómo se pueden mantener actividades tradicionales como el barequeo y la extracción de minerales a pequeña escala con muy bajos niveles de tecnología, pero generando marcos institucionales y normativos que la apoyen y acompañen para minimizar impactos ambientales.

Además, aunque no hace los aportes económicos equivalentes a los hidrocarburos, pues son mucho menores, la actividad hoy en día representa un renglón importante dentro de la canasta productiva. Pero también es importante partir de la necesidad de emprender el camino de la transición para disminuir de manera gradual la dependencia económica de las extractivas, y diseñar estrategias que retomen el fortalecimiento de otros sectores económicos que generen mayor valor agregado, potencien la innovación y, sobre todo, incluyan los compromisos pactados en el Acuerdo Final de paz, en particular en los temas de desarrollo rural.

Este diálogo debe ser amplio y diverso, que ponga sobre la mesa la heterogeneidad de nuestro país y reconozca las potencialidades de las distintas regiones y sus poblaciones. Además, es importante la provisión de información verídica y accesible para el público, para evitar la difusión del miedo y las discusiones sesgadas y sin sustento. Los resultados de este consenso (la visión) marcarán la ruta que el país deba emprender en materia del sector minero y otros sectores productivos.

### **Reivindicación del derecho a la participación ciudadana y a la consulta previa**

Las discusiones sobre las competencias de los entes subnacionales respecto a su articulación con el Gobierno Nacional no pueden verse de manera aislada de la necesidad de involucrar a la ciudadanía en dicho proceso. Ello implica que un mayor rol de las entidades territoriales debe pasar por la garantía de la participación de sus comunidades y de la consulta previa de los grupos étnicos.

En este aspecto se plantea que, para aplicar el principio de coordinación y los mandatos de la Corte Constitucional para la concertación en la titulación minera, se deben definir los mecanismos e instrumentos sobre los cuales las administraciones locales activan procedimientos para interactuar con la ciudadanía y, de esta manera, estas últimas definen posturas que son llevadas a la concertación con el Gobierno Nacional. Esto no es óbice de garantizar el derecho a la consulta previa para los casos que correspondan. Se plantea más bien como elementos complementarios que deberían conjugarse a la hora de pensar estrategias permanentes de participación para la gestión de la minería.

De otro lado, es importante señalar que el sector no cuenta con una institucionalidad participativa suficiente para promover la interacción con el Estado, situación que refleja la condición piramidal del esquema de la toma de decisiones concentrada en el Gobierno Central. Las decisiones impuestas desde el nivel central solo se conocen en los territorios

cuando los dueños de los títulos llegan a hacer valer los derechos otorgados por el contrato de concesión firmado con el Gobierno Nacional. Así, la implementación de un proyecto minero se realiza casi de espaldas a la comunidad que está directamente afectada. A excepción de las audiencias públicas para la licencia ambiental, un proyecto minero no tiene la obligación de interactuar con las poblaciones. No obstante, se ven forzados a hacerlo cuando son evidentes los impactos y las comunidades se organizan, y hacen protestas sociales para demandar respuestas y acciones por parte de la empresa y el Gobierno.

A nuestro juicio, es crucial garantizar este derecho fundamental en los diferentes momentos que compone el desarrollo de un proyecto minero si se pretende fortalecer la gobernanza territorial y sectorial. Esto no solo es para la fase de planeación (en el otorgamiento del título minero), sino durante las demás fases de la cadena de valor; es decir, la participación cubre también tareas para la vigilancia del proceso productivo y el seguimiento al uso e impacto de la renta.

Según las cuentas que ha hecho Foro Nacional por Colombia<sup>81</sup> en la presentación realizada en la Audiencia Pública ante la Corte Constitucional, actualmente existen solo cuatro dispositivos de participación utilizados en el sector extractivo, aunque no han sido diseñados exclusivamente para el sector: la consulta previa, las audiencias públicas ambientales, la consulta popular y las alianzas para la prosperidad (estas últimas aún no han sido reglamentadas). En realidad, el sector, en contraste con otros ámbitos de la vida colectiva, no cuenta con escenarios institucionales propios de participación ciudadana.

Por lo tanto, se propone la formulación de una política pública de promoción de la participación para el sector, a fin de que las decisiones tomadas, además de que sean consensuadas con todos los actores involucrados (Gobierno Nacional, Gobierno Departamental, Gobierno Local, empresa, comunidades), ganen legitimidad y respaldo, y generen mayor certidumbre para todos los actores. Este es un paso fundamental para evitar una seguidilla de cambios en las reglas de juego que posteriormente se traducen en la “estabilidad jurídica” que tanto ha demandado el sector privado.

## **Desarrollo de la institucionalidad**

El grado de desarrollo institucional es un factor determinante para impulsar el desarrollo armónico y sostenible del país, así como el manejo de la gestión de sus recursos naturales. La gobernabilidad de las instituciones se configura en una pieza fundamental para medir el nivel de la solidez institucional en un territorio. Esto, según Hernández y Lasso (2011, 37), incluye la capacidad de satisfacer y conciliar los intereses privados, de hacer presencia en el territorio, de asegurar el respeto de las normas, pero también parte del ejercicio de la gobernanza, entendida como herramienta para facilitar la participación y el empoderamiento de las comunidades en los procesos sociales.

Para el sector extractivo, se requiere la consolidación de una institucionalidad regional y local más acorde para responder de forma efectiva y responsable a los grandes desafíos que la minería representa, sobre todo en relación con el creciente fenómeno de la minería ilegal. Sin duda, se han hecho avances importantes en este aspecto con las medidas tomadas en 2011, con la creación de la ANM y el SGC, y la distribución de competencias

---

81. Intervención de Foro Nacional por Colombia en la Audiencia Pública convocada por la Corte Constitucional para tratar el tema de las consultas populares en el sector de la minería. Caso específico de la Consulta de Cumal. 11 de abril de 2018.

entre entidades para su mayor claridad y eficiencia. A pesar de esto, los esfuerzos deben continuar, pues, como se ha evidenciado, la apuesta por la economía extractiva desbordó la institucionalidad y se salió de control. Esta es la principal amenaza para la gobernanza: si el Estado no logra manejar y controlar la actividad, difícilmente podrá conseguir que el sector se consolide, y contribuya al bienestar colectivo y al mejoramiento de la calidad de vida.

Esto implica la creación de dependencias específicas que se encarguen de los problemas más críticos (minería ilegal, impactos ambientales y sociales, pequeña minería) y la necesidad de vincular profesionales de planta que construyan una memoria institucional y tengan la capacidad de respuesta para los problemas urgentes, y la implementación de planes, proyectos y estrategias de mediano y largo plazo. Además, se propone el diseño de programas de formación, tanto de las entidades territoriales (gobernaciones, alcaldías, resguardos indígenas) para fortalecer el diseño de propuestas que logren trascender el trámite en los OCAD. Actualmente, existen programas de fortalecimiento únicamente dirigidos a las Secretarías de Planeación, pero sí se requiere la construcción de proyectos de alcance regional; estas capacitaciones deben abarcar a una mayor diversidad de actores,

El desarrollo institucional también pasa por el diseño e implementación de estrategias transversales de generación de capacidades e interiorización de la vital interrelación con las organizaciones sociales para la gestión pública democrática e incluyente. Además, es importante que los actores estatales y no estatales se beneficien de procesos de sensibilización, socialización, apropiación; del uso de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y de la Ley Estatutaria de Participación, que han tenido hasta ahora poca aplicación. Esto permitirá incorporar en el ADN de esta institucionalidad prácticas democráticas, y abiertas a la participación y el control social.

## **Reformas normativas y reglamentaciones**

### **• *Reglamentación mandatos sentencias Corte Constitucional***

Como se mencionó en la primera parte de este apartado, el mecanismo de concertación entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales debe pasar por el órgano Legislativo, es decir, por el Congreso de la República. Es importante mencionar que debe aprovecharse para discutir no solo la articulación en el momento del otorgamiento del título, sino durante todas las fases de un proyecto. Actualmente, la ANM está realizando audiencias públicas (146 municipios han dicho que sí) como alternativa ante la ausencia de dicha ley. Sin embargo, estos acuerdos son débiles, pues no se desprenden de una ley y pueden ser revocados por otros mandatarios en el futuro.

### **• *Reforma de la LOOT***

La Ley 1454 de 2011 no avanzó significativamente en la distribución de competencias entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales. La LOOT solo retomó las competencias ya definidas en la Ley 388 de 1997 y las que la Sentencia C-795 de 2000 había declarado inconstitucionales (artículo 7). Es decir, hay una deuda pendiente por incluir las que tienen que ver no solo con el manejo de los recursos naturales renovables y no renovables, sino con otros temas como los fiscales, tributarios, entre otras. Es urgente definir mayor claridad sobre las competencias de las entidades territoriales en minería, ya que, en la actualidad, existe el vacío legal dejado por la Sentencia C-272 de 2016 que contradujo el artículo 37 del CM, el que restringía a las entidades territoriales prohibir la minería.

### **• Reforma Ley 685 de 2001**

La Reforma del Código de Minas es un mandato dado por la Corte Constitucional desde la Sentencia 367 de 2011 que, en su momento, dio un plazo de dos años para presentar un nuevo proyecto de ley. El Gobierno Nacional no ha querido atender esta tarea. Debido a la situación crítica que enfrenta el sector minero, diversos actores han coincidido en el imperativo de realizar dicha reforma de manera que responda a las necesidades de las poblaciones, y sea garante de derechos individuales y colectivos. Además, debe sintonizarse con los principios de la constitución ecológica para contribuir a fortalecer la gobernanza ambiental de los territorios. En particular, es fundamental que esté en sincronía con la Ley 70 y sus reglamentaciones.

### **• Reglamentar la Ley 70 de 1993 y dirimir la tensión con la Ley 2a de 1959**

La reglamentación de la Ley 70 es una deuda de hace muchos años. Las comunidades afro tienen en el centro de su agenda esta tarea, aunque no sobra mencionar las dificultades que tradicionalmente han existido a la hora de sacar adelante esta tarea. Estas dificultades tienen que ver con las divisiones internas que obstaculizan la postura unificada ante el Gobierno, la falta de voluntad de los distintos gobiernos para sacarla adelante y, más recientemente, la ausencia de acuerdo entre las partes sobre el desarrollo de la consulta previa.

Para los Consejos Comunitarios, es fundamental tener la claridad sobre la discusión inconclusa de la vigencia de las áreas incluidas dentro de la Ley 2a y la vigencia de los territorios que, en la actualidad, tienen explotación de recursos.

### **• Reglas de juego más claras para las CAR en su articulación con el SINA**

En general, las CAR han actuado como entes desarticulados, altamente influenciados por distintos tintes políticos. Su manejo está también permeado por las élites regionales, que ejercen gran poder en las juntas directivas. Las apuestas de reforma han girado hacia la disminución de su autonomía por los motivos mencionados, además de los hechos de corrupción y clientelismo denunciados. Se deben buscar alternativas de articulación más efectiva con el SINA y la política ambiental nacional, y con la implementación de las acciones en el territorio. El fortalecimiento de sus capacidades es esencial para garantizar su autonomía, así como el aumento de recursos económicos para su funcionamiento y gestión, si y solo si se diseñan estrategias que erradiquen la corrupción dentro de ellas.

### **• Reforma del SGR**

La CGR ya está planteando la posible reforma al SGR. Los municipios y departamentos productores han perdido grandes recursos, y están comenzando a ejercer presión para que se aumenten las regalías directas y capturar nuevos recursos. Esta discusión no está zanjada, ya que existen varias posiciones al respecto, pues, por otro lado, se considera positivo que los recursos de las regalías estén llegando a más regiones. Sin embargo, con el actual SGR, se están fragmentando los recursos y no están siendo asignados a proyectos que realmente generen impactos y cambios en la calidad de vida de las poblaciones. La CGR plantea que no se priorizó el gasto y no existen metas concretas (mejorar calidad de educación, bajar pobreza, o lograr coberturas de agua potable y saneamiento básico). En últimas, las regalías se usan para financiar casi todo porque existen más de cien destinos distintos del gasto.

### • **Generación de información y apropiación tecnológica**

El Gobierno Nacional, con el apoyo de las entidades territoriales y ambientales, debe realizar un esfuerzo importante para generar información que permita identificar los nudos críticos de la situación, los principales lugares donde se desarrolla esta actividad, quiénes están involucrados y qué clase de impacto está generando (en términos económicos, sociales, ambientales). Este es el punto de partida para el desarrollo de una estrategia de combate a la ilegalidad comprehensiva y atinada.

## **4.3 Análisis de la viabilidad de las propuestas**

Teniendo en cuenta de que se han formulado una serie de propuestas de distinto origen y alcance, es importante realizar un análisis de su viabilidad teniendo en cuenta condiciones políticas del entorno y su logro en el corto, mediano y largo plazo. El aumento de las competencias del nivel subnacional se materializará de manera gradual, pero requerirá del conjunto de modificaciones de las otras condiciones mencionadas.

El gobierno saliente dio pasos importantes sobre el reconocimiento de la importancia de mejorar su imagen y gestión democrática del sector minero con las poblaciones. Este es un avance incipiente que, al parecer, puede mantenerse con el gobierno del presidente Duque, según se ha evidenciado a través de distintos voceros del Ministerio de Minas. La necesidad de buscar esquemas de gobernanza democrática en sus distintos niveles es en este momento el camino que debe iniciar.

Actualmente, hay una transición y reconfiguración del mapa político con el nuevo Congreso, pues hay una composición de pesos y contrapesos distinta a la anterior, lo que va a definir probablemente una ruta distinta para el sector. A pesar de tener una leve mayoría, contando con los partidos de la coalición de gobierno en el Congreso, la relación entre el Legislativo y el Ejecutivo parece distante; varios congresistas han expresado que no existe un liderazgo claro de los tres funcionarios que se encargan de la relación con el Congreso (ministra del Interior, viceministro del Interior y alto consejero presidencial para la política) y prácticamente se sienten sin acompañamiento.

Muchos congresistas han afirmado que el presidente Duque no tiene una apuesta política mayor que los junte, como la paz de Santos o la política de Seguridad Democrática de Uribe (a excepción de los proyectos de ley que resultaron de la consulta anticorrupción), y, por el contrario, el Ejecutivo va por un lado y su propio partido va por otro, como en el caso de la reforma política, donde no ha habido fluida coordinación entre ellos, lo que se refleja en que una congresista del Centro Democrático radicó un proyecto de ley que dista bastante del proyecto del Gobierno (Huertas, 8 octubre de 2018).

A pesar de ello, cada vez más se oye al unísono por parte de distintos actores (institucionales, sociales, mineros, privados) que la reforma del Código de Minas es una necesidad (además de un mandato constitucional). Por lo tanto, este momento es una gran oportunidad para posicionar esta discusión con el nuevo Gobierno Nacional y el Ministerio de Minas. De hecho, desde la Comisión V con el apoyo de otros congresistas y la asesoría técnica de organizaciones como Foro Nacional por Colombia, WWF y PNUD, se radicó un proyecto de Ley de Reforma del Código al Ministerio del Interior para que estudiara el contenido del mismo y emitiera concepto sobre la necesidad de realizar la consulta previa. Meses después los congresistas no solo recibieron la respuesta en el sentido de que efectivamente se debe surtir el procedimiento, lo cual era lo esperado, sino que los responsabiliza a ellos

como personas naturales a financiar los costos de este procedimiento que, según expertos, puede ascender hasta los 6 mil millones de pesos.

Esta respuesta fue dada tomando como referencia el Decreto 1372 del 2 de agosto de 2018, el cual reguló el Espacio Nacional de Consulta Previa; el mencionado decreto atenta contra la consulta previa como derecho fundamental, ya que limita el ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa, pues imponen la carga al interesado en proponer una medida legislativa o administrativa sufragar los costos del procedimiento de Consulta Previa. Con esta situación, se deberá implementar una nueva estrategia de litigio para buscar la nulidad de dicha norma.

Por otro lado, recientemente, en el mes de octubre, la Corte Constitucional ha emitido un fallo que retrocede en el camino ganado en las discusiones sobre la imposición del Gobierno Nacional de las decisiones a los entes subnacionales y que había sido reivindicado anteriormente por la misma Corte en otra Sentencia (T-445 de 2016). Ha contradicho el resultado de la consulta popular en Cumaral (Departamento del Meta) que había bloqueado el desarrollo de un proyecto de hidrocarburos en el municipio al argumentar que la decisión de una comunidad no puede pasar por encima del interés general, y que, además, va en contra del precedente que plantea que el Estado es el dueño del subsuelo.

Es decir, la Corte determinó, no solo para este caso sino para todos, que no se puede usar este mecanismo de participación para prohibir la actividad extractiva en un territorio, situación que va en contravía de la Constitución y la legislación vigente. La Ley 136 de 1994 en su artículo 33 claramente especifica que se deben realizar consultas populares cuando haya actividades, como las mineras o petroleras, que puedan afectar la vocación tradicional del municipio o los usos del suelo. En otras palabras, los municipios vuelven a quedar en desventaja jerárquica para la toma de decisiones, pues ahora están nuevamente subordinados a lo que decida el Gobierno Nacional.

La sentencia también instó al Congreso de la República a que defina los mecanismos de participación más idóneos y los instrumentos de coordinación entre la Nación y las entidades territoriales para concertar el uso del suelo. Con este nuevo panorama, se vislumbra la detonación mayor movilización y lucha social contra el nivel central, pues la ciudadanía no respalda la actual apuesta de modelo económico, y no se le ha permitido un espacio de discusión y concertación sobre el mismo, situación que se agrava al quitarle de sus manos el único mecanismo que tenía para hacerse oír sobre dichas decisiones.

La reglamentación del mecanismo de concertación entre el Gobierno Nacional y las entidades municipales y de los escenarios de participación se convierten hoy en el último recurso y en una prioridad impostergable que debe liderar el Legislativo. Recientemente, se conoció que el Ministerio de Minas está preparando el borrador de proyecto de ley sobre concertación, además que actualmente existe ya uno radicado en el Congreso de la República. Este aspecto es una oportunidad para retroalimentar y contribuir a una apuesta más robusta como la que se propone en este documento.

Por último, la reforma al SGR ha estado tomando mayor fuerza. El informe de la CGR y su tesis sobre la necesidad de reformarlo es un hecho político que seguramente pondrá sobre la mesa con mucha fuerza esta discusión. El nuevo congreso ya ha hecho algunas alusiones a este tema y es probable que el Gobierno decida hacerlo para ganar favorabilidad con los territorios. Sin embargo, esta reforma implicaría seguramente otra reforma constitucional, por lo que puede que no ocupe los primeros lugares de la agenda.

## 5. Conclusiones

Después del análisis realizado en este reporte, es claro que la puesta en marcha de la política y la regulación minera ha estado principalmente en manos del nivel central, y ha desconocido principios constitucionales y a los territorios como interlocutores. El afán rentista de los gobiernos ha imprimido dinámicas cuasi autoritarias para el desarrollo del sector y ha concentrado el poder de decisión en unos pocos, condición que se evidencia en la ausencia de espacios de participación específicos para el sector y en su negativa a propiciar una discusión amplia sobre el modelo económico.

Las preocupaciones que surgen por los impactos de las actividades extractivas (ambientales, sociales, violaciones de derechos humanos y de principios constitucionales) hace necesario que se repense la gestión del sector; esta reflexión debe comenzar por el lugar que debe ocupar dentro de un esquema más complejo de potencialidades que tiene el país, hasta la definición de una política concertada de largo plazo que se conciba a partir de una planeación ambiental, territorial y del manejo del recurso hídrico. Todo esto en el marco de un contexto internacional que cada vez más apuesta por medidas que mitiguen los efectos del cambio climático y estén más en sintonía con modelos sostenibles de desarrollo.

Al contrario, el país ha adoptado medidas regresivas que han ido en detrimento de una gobernanza comprehensiva y garante de los derechos fundamentales. Esto se ve reflejado claramente, por ejemplo, en el andamiaje institucional creado desde 2011 con la autoridad nacional para la concentración de las competencias en materia minera y la eliminación del rol de las gobernaciones en este campo. Las entidades territoriales como parte del Estado y en cumplimiento de su autonomía territorial deben jugar un rol más activo en la toma de decisiones del sector.

La toma de decisiones impuestas de arriba hacia abajo ha traído mayor conflictividad social y entre los distintos niveles del Gobierno. Los títulos mineros inconsultos, asignados a diestra y siniestra son una muestra de la situación desordenada y sin planificación que han llevado los gobiernos nacionales sobre el territorio sin tener en cuenta la potestad que tienen los entes territoriales (como parte inherente del Estado) sobre la definición del uso del suelo y subsuelo. Es fundamental dejar de asumir al suelo y subsuelo como dos aspectos separados y desarticulados, pues este enfoque es el que ha generado los mayores problemas para el sector.

La poca gobernanza intersectorial, es decir, la falta de articulación (horizontal y vertical) entre entidades intergubernamentales para el manejo integral de la actividad minera es un gran problema. Esto se refleja con gran notoriedad en las acciones que emprende el sector minero incluyendo temas ambientales que no los discute o trabaja de manera coordinada con el sector ambiental, en la jerarquía que adquirió el marco normativo minero sobre el ambiental, y en el desarrollo fragmentado del marco normativo minero, ambiental y de los grupos étnicos. Además, el Gobierno Nacional ve a los alcaldes y concejos municipales como contradictores a los que hay que neutralizar en vez de buscar vías de relacionamiento que redunden en consensos para las decisiones que se deben tomar en el sector, y no reconoce a los resguardos indígenas y consejos comunitarios como propietarios de territorios colectivos con los que tiene que sentarse a dialogar y concertar.

Adicionalmente, se evidencia desconfianza entre los delegados del Gobierno y los líderes sociales, por lo que es un factor que impide generar espacios de discusión que aporten a construir conjuntamente las apuestas de desarrollo. El fallo más reciente de la

Corte Constitucional que le puso límites a las consultas populares para vetar actividades extractivas, además de cerrar la puerta a la ciudadanía, fue asumido por el Gobierno Nacional como un mensaje de “seguridad jurídica” que, según él, permitirá incentivar la inversión; esta decisión es regresiva en relación con el sistema de gobernanza, y retrocede en un terreno que ya se había ganado respecto a la necesidad de respetar y tener en cuenta la decisión de los entes territoriales sobre el subsuelo (como parte del Estado) y sobre el suelo (como ente regulador de su uso). El Consejo de Estado, por su parte, ya se había pronunciado sobre esta disputa y aclarado que no solo tenían la competencia, sino la obligación de realizar las consultas populares para dichos casos.

Otro reto al cual se enfrenta nuestro país es el de combatir la minería ilegal y los actores armados ilegales detrás de ella. La consolidación de una institucionalidad ambiental y minera en lo regional y local es una tarea inaplazable para avanzar en esta dirección; además, es crucial realizar esfuerzos significativos para el acompañamiento y provisión de mayores recursos (humanos y financieros) del nivel nacional a los alcaldes y poblaciones. También, se debe implementar acciones para corregir y mejorar las medidas que se han venido desarrollando para combatir este flagelo, en particular, reforzar la institucionalidad que debe controlar y sancionar estas actividades.

Las propuestas de proyectos de ley que han sido radicadas por el Gobierno Nacional en el Congreso de la República se han enfocado casi exclusivamente al aumento de penas y uso de la fuerza pública para combatirla. Si bien estas medidas son importantes, el problema es mucho más complejo y requiere de acciones integrales que subsanen los obstáculos que se han evidenciado en la formalización (al menos seis intentos fracasados), y que aborden alternativas de ingresos y de empleo para aquella población que no tiene otras alternativas de subsistencia.

En suma, dotar a los entes territoriales de mayores competencias para las decisiones en materia minera no es inconstitucional; por el contrario, hace parte de su condición de propietario del subsuelo, y entiende al municipio como parte del Estado. Ello implica una mayor responsabilidad de su parte y ejercicio de funciones, que seguro están dispuestos a cumplir. Pero esta estrategia requiere del acompañamiento y trabajo conjunto con el nivel central, bajo los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad. Además, el municipio, al tener competencias en los asuntos ambientales y de ordenamiento de su territorio, tiene la potestad de tomar decisiones sobre las actividades minero-energéticas en virtud del principio de autonomía territorial, pero también bajo el entendido de los límites que este pueda tener al entrar a jugar el principio de estado unitario.

## 6. Referencias

- Banco de la República (marzo de 2018). *Boletín Económico Regional. IV trimestre 2017. Noroccidente: Antioquia y Chocó.*
- CINEP/PPP, ABColombia, Tierra Digna y Unión Europea (2015). *Alimentando el conflicto en Colombia: el impacto de la minería de oro en Chocó*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO.
- Contraloría General de la República (2017). *Gestión y resultados del sector agua potable y saneamiento básico con énfasis en los recursos del Sistema General de Participaciones 1994-2017*, Dirección de Estudios Sectoriales.

- Contraloría General de la República. (noviembre de 2015). *Balance del Sistema General de Regalías: 2012-2014, Expectativas y realidades*, Bogotá D.C.
- Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó. CODECHOCÓ. S.f. *Plan de Gestión Ambiental Regional 2012-2021*.
- Corte Constitucional. Sentencia T 766 de 2016.
- DANE (6 de abril de 2018). *Boletín técnico. Pobreza monetaria en Chocó. Año 2017*. Bogotá D.C.
- DANE (1 de marzo de 2017). *Cuentas trimestrales – Colombia. Producto Interno Bruto (PIB) Cuarto trimestre de 2016*. Boletín Técnico, Bogotá D.C.
- DANE (octubre de 2016). *Informe de coyuntura económica regional. Departamento de Chocó*. ISSN 1794-3582.
- Defensoría del Pueblo. (6 de abril de 2018). *Con narcotráfico y minería ilegal, ELN, AGC y disidencias de las Farc violan derechos humanos*. Disponible en:
- <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/7173/Con-narcotr%C3%A1fico-y-miner%C3%ADa-ilegal-ELN-AGC-y-disidencias-de-las-Farc-violan-derechos-humanos-Tumaco-Nari%C3%B1o-miner%C3%ADa-ilegal-USAID-Defensor%C3%ADa.htm>
- Defensoría del Pueblo. (septiembre de 2014). *Crisis humanitaria en Chocó*. Resolución Defensorial N°6429.
- Economía Urbana (noviembre de 2016). Evaluación de operaciones de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, que mida la capacidad con la que cuentan para lograr sus objetivos y proponer acciones de mejora para el fortalecimiento integral de las mismas y el mejoramiento de la gestión ambiental en el país, *Producto 4: Informe de Resultados, CTTO 650 - 2015 DNP*. Bogotá.
- FMI. (abril de 2017) *Perspectivas económicas: Las Américas*. Estudios Económicos y Financieros.
- García A, C. (Ed.) (agosto de 2017). *El Convenio de Minamata. Así actúa Colombia frente al mercurio*. WWF-Colombia, Foro Nacional por Colombia, Santiago de Cali.
- Guzmán, K. y Estrada, A. (junio de 2016). Los gobiernos departamentales y la inversión de regalías en Colombia. *Documentos de trabajo sobre Economía Regional N° 236*. Banco de la República, Bogotá.
- Hernández-Valencia, R. A. y Lasso-Ramírez, N. C. (2012). *Capital social y desarrollo institucional: factores que inciden en el desarrollo regional*. Revista Memorias, Volumen 10, número 17, ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. ISSN: 2382-4239 (en línea)
- Huertas, J. (8 octubre de 2018). *Congreso y Gobierno, un noviazgo que se enfría*, La Silla Vacía. Disponible en: [https://lasillavacia.com/congreso-y-gobierno-un-noviazgo-que-se-enfr%C3%ADa-68299?utm\\_source=newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Congreso%2520y%2520Gobierno%252C%2520un%2520noviazgo%2520que%2520se%2520enfr%C3%ADa](https://lasillavacia.com/congreso-y-gobierno-un-noviazgo-que-se-enfr%C3%ADa-68299?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=Congreso%2520y%2520Gobierno%252C%2520un%2520noviazgo%2520que%2520se%2520enfr%C3%ADa)
- Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP). (noviembre de 2017). *Plan de Acción de la Cuenta del Río Atrato*.
- Londoño, J. F. (agosto de 2017). *Decisiones y competencias del sector público para la cadena de gestión de la minería en Colombia*. Natural Resource Governance Institute. Bogotá D.C.

- Martínez, M., Peña, J., y Jiménez, L. (2018). *El sector extractivo en Colombia 2017*, Observatorio de Industrias Extractivas en Colombia, con el apoyo de Pan Para el Mundo y NRGI, Bogotá.
- Minminas 2011: Minminas (julio de 2012). *Censo Minero departamental 2010-2011*. Bogotá D.C.
- Moreno Ospina, C. (et al.). (2014). *Serías rutas para la paz. Descentralización en-clave de paz*. Gehring, H., Barberena, V., y Restrepo, D (Eds.). Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá D.C.
- Muñoz, D. (2018). Gobernanza del agua y sostenibilidad hídrica: el caso de las cuencas Guayuriba y Acacias-Pajure en Acacias (Meta), En: *Modos de gobernanza del agua y sostenibilidad*, Andrés Hernández (Comp.), Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo CIDER, Universidad de los Andes.
- OCDE. (2017). *Debida diligencia en la cadena de subministros de oro colombiana. El sector minero aurífero en Chocó*. Conducta Empresarial Responsable.
- Pardo, L. A. (2015). Chocó: por una política minera con autonomía territorial. Colombia Punto Medio. En: *Informe del Sector Extractivo 2014*. Foro Nacional por Colombia. Bogotá.
- PNUD (septiembre de 2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza*, Informe Nacional de Desarrollo Humano, Bogotá.
- Quinchia, B. (2017). *Los Acueductos Veredales de las Comunidades Organizadas en el área rural del municipio de El Peñol, Antioquia: un análisis a partir del Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios en Colombia*. Universidad San Buenaventura. Bogotá
- Revéiz, E. (2013). *El Estado estrategia para el ordenamiento territorial*. Academia Colombiana de Ciencias Económicas. Bogotá D.C.
- Semana.com (17 marzo de 2018). **¿Hora de cambiar la fórmula del sistema de regalías?**, Economía. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/contraloria-cuestiona-al-sistema-de-regalias-por-la-baja-ejecucion/560687> [Consulta: 27 marzo de 2018]
- Soto, L. (8 abril de 2018). *La paradoja de la formalización minera en el Chocó*, La Silla Pacífico. Disponible en: <http://lasillavacia.com/silla-pacifico/la-paradoja-de-la-formalizacion-minera-del-choco-65457>
- Universidad de Cartagena. (noviembre de 2016). *Estado de la contaminación por mercurio en diversas matrices ambientales, Informe final*.
- UPME. (octubre de 2016). *Boletín Estadístico de Minas y Energía (2012-2016)*. ISSN: 2346-4992
- Villa, W. (10 de septiembre de 2014). *Resguardos y territorios colectivos en el Pacífico colombiano frente a la economía extractiva*, Grupo Semillas. Disponible en: <http://www.semillas.org.co/es/resguardos-y-territorios-colectivos-en-el-pac>
- Zamudio, C. (2012). Gobernabilidad sobre el recurso hídrico en Colombia: entre avances y retos. *Revista Gestión y Ambiente*, Vol. 15, N° 3, 99-112. ISSN electrónico 2357-5905. ISSN impreso 0124-177X

