

86113-059-05

<u>FISCALIZACIÓN DE LA MINERÍA EN COLOMBIA</u>	<u>2010-2016</u>	<u>2</u>
<u>1. INTRODUCCIÓN</u>		<u>2</u>
<u>2. MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL</u>		<u>7</u>
2.1. MARCO NORMATIVO.		7
2.2. MARCO INSTITUCIONAL.		11
<u>3. PARTICULARIDADES DE LA POLÍTICA PÚBLICA FRENTE A LA FISCALIZACIÓN MINERA</u>		<u>16</u>
<u>4. FISCALIZACIÓN MINERA</u>		<u>19</u>
4.1. GENERALIDADES.		19
4.2. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE FISCALIZACIÓN MINERA.		20
4.2.1. PERIODO INGEOMINAS.		21
4.2.2. PERIODO FONADE.		28
4.2.5. INDICADORES DE SEGUIMIENTO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.		40
<u>5. EVALUACIÓN PRESUPUESTAL DE PROGRAMAS DE FISCALIZACIÓN</u>		<u>43</u>
<u>5.1. PROGRAMA DE FISCALIZACIÓN MINERA A LARGO PLAZO</u>		<u>48</u>
<u>6. CONCLUSIONES</u>		<u>53</u>
<u>7. RECOMENDACIONES</u>		<u>56</u>
<u>BIBLIOGRAFÍA</u>		<u>56</u>

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

86113-059-05

FISCALIZACIÓN DE LA MINERÍA EN COLOMBIA 2010-2016

Elaborado por:
Jorge Iván Torres Gutiérrez
William Javier Murcia Acevedo
Javier Ordóñez Torres
31/10/2017

Ubicación: Scmine 014/DATOS (E:)/DESME2016/Estudios DES 2017/
Fiscalización Minera/

Archivo: Informe Formalización Minera en Colombia 2010-2016_VPreliminar_10112017

Revisión #1: Miguel Pinzón Salcedo

Fecha: 08/11/2017

Ajustes: 10/11/2017

Ajuste # 1: Grupo responsable

Fecha: 9/11/2017

Revisión # 2: Iván López Dávila – Director de Estudios Sectoriales

Fecha: 10/11/2017

Revisión # 3: Ricardo Rodríguez Yee – Contralor Delegado Sectorial

Fecha: 10/11/2017

Revisión # 4: Martha Lucía Villa Restrepo – Asesora Despacho Vicecontralora

Fecha: xx/11/2017

1. INTRODUCCIÓN

El presente estudio que versa sobre la fiscalización de la minería en Colombia, es el resultado de una revisión y evaluación analítica del Programa de fiscalización minera que tradicionalmente ha sido desarrollado por las diferentes autoridades mineras delegadas, a partir de un esquema institucional y normativo con el cual se realiza el seguimiento y control de la actividad minera en el País. Obviamente, aunque la fiscalización es una función permanente, su operatividad ha cambiado notoriamente ante la evolución de la política y normativa sectorial, así como ante los eventos de reestructuración institucional a que ha sido sometido el sector minero en las últimas dos décadas.

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

En virtud de lo anterior, y con el fin de dar mayor claridad sobre el alcance y enfoque del presente análisis, en el Gráfico 1 se presenta la línea de tiempo desde 1998 a 2016, sobre la evolución de la institucionalidad minera y la normativa general, los últimos cuatro (4) Planes de Desarrollo, y la implementación de los programas de fiscalización minera, durante el periodo 2010–2016, que constituye el alcance de este estudio. De igual manera, en el Gráfico 2 se muestra, de manera ampliada, la línea de tiempo de dichos programas de fiscalización.

Documento No Oficial

Gráfico 1
Línea de Tiempo de los Programas de Fiscalización de la Minería en Colombia

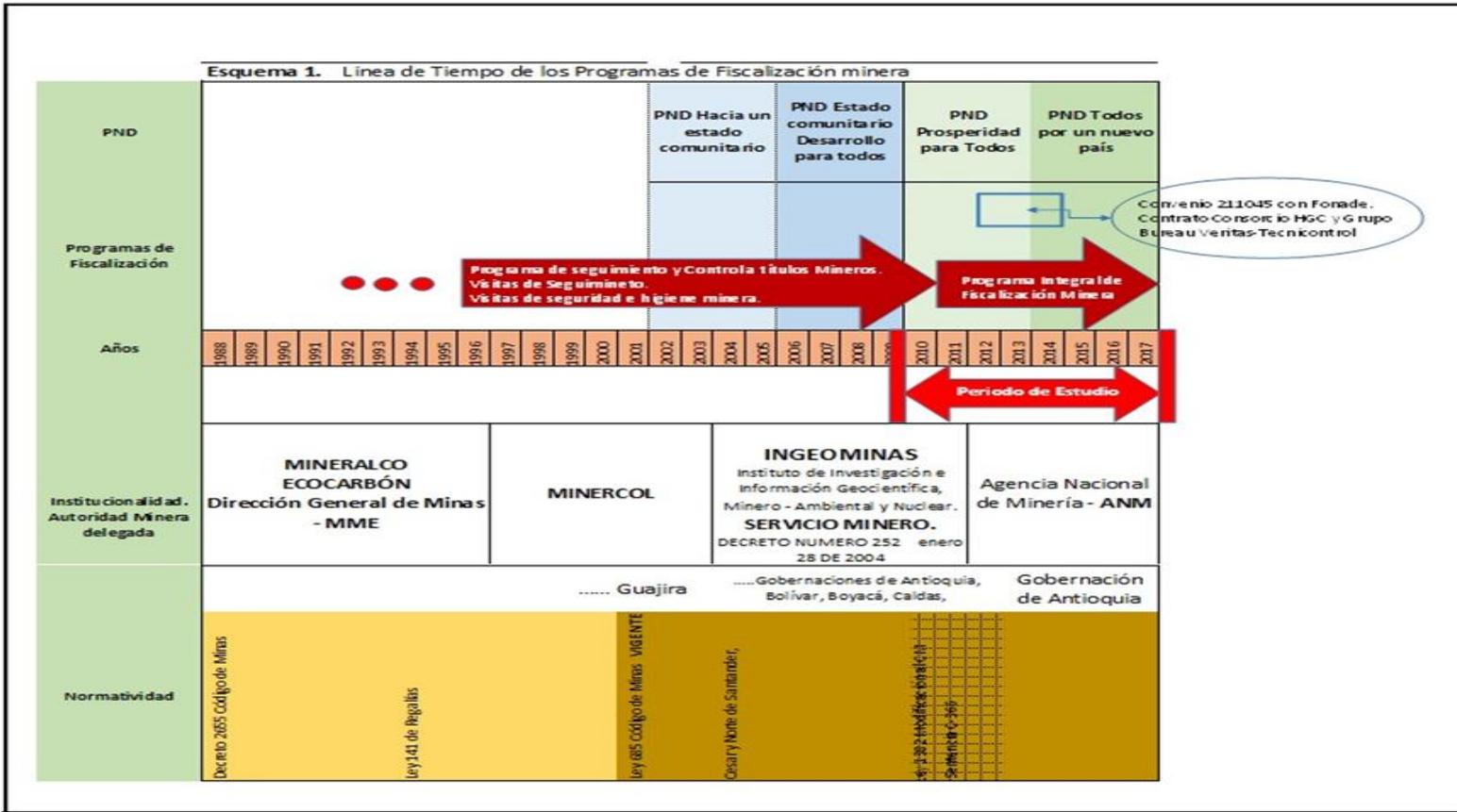


Gráfico 2
Línea de Tiempo de los Programas de Fiscalización de la Minería en Colombia. 2010 – 2016



DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

Así las cosas y en este contexto, es posible visualizar que la evaluación de la fiscalización minera se hace complicada en la medida en que sobre el proceso actúan variables externas sobre las cuales existe un alto grado de incertidumbre acerca de los efectos, cualitativos y cuantitativos, que las mismas pueden generar y que hacen complejo correlacionar los resultados obtenidos con la implementación de los programas y acciones directamente ejecutadas por la autoridad minera; lo cual podría ser la forma más idónea de calificar la validez de los programas de fiscalización.

El documento presenta inicialmente una síntesis de la evolución del marco normativo del sector minero relacionado con la función de fiscalización y contiene una tabulación de la normatividad que resume de manera secuencial los más importantes acontecimientos jurídicos del sector minero, enfocándose en aspectos relacionados con el desarrollo de la fiscalización minera en el país; además, se describe sucintamente el arreglo institucional del sector minero identificando las entidades y roles que éstas desempeñan en el tema de fiscalización.

Se destinó un capítulo para el análisis de la política pública minera con relación a la función de fiscalización, teniendo en cuenta su importancia y relevancia frente a la evaluación de los actuales planes sectoriales, diseñados para modificar sustancialmente el concepto de fiscalización minera. Seguidamente se presenta un análisis histórico del programa de formalización minera, sus resultados y costos, con el fin de dimensionar la relevancia y efectividad. En estos capítulos se condensa una evaluación basada en datos oficiales que conjuntamente con el estudio del programa, detalles y alcances plantea su importancia y logros. El enfoque económico se restringe a una evaluación de la ejecución presupuestal, habiendo sido

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

imposible dimensionar los costos frente a los resultados. Seguidamente, soportados en la valoración de los resultados alcanzados mediante la implementación de los programas de fiscalización minera entre 2010 a 2016 y en las novedosas propuestas proyectadas, con apoyo de la Universidad Nacional de Colombia, se expone la situación actual del programa. Finalmente, también se relacionan las correspondientes conclusiones y se plantean algunas observaciones, a manera de recomendación.

2. MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL

2.1. Marco Normativo.

El Sector Minero en materia de fiscalización, tiene su referente normativo de mayor importancia, en la Carta Política que determina como deber del Estado la planificación y aprovechamiento de los recursos naturales (Artículo 80), la intervención por mandato de la ley en la explotación de los recursos naturales (Artículo 334), la creación del Sistema General de Regalías (Artículo 360) y la destinación de parte de los ingresos de este sistema, para la función de fiscalización a cargo del Ministerio de Minas y Energía, así como la autorización de la delegación de esa función. (Artículo 361)¹.

En desarrollo de las normas constitucionales anteriormente referidas, se profirió la normatividad que regula el tema de fiscalización minera, en tal sentido la Ley 685 de 2001 establece en el Artículo 318 la competencia y condiciones para ejercer la función de fiscalización y vigilancia, y posteriormente en ejercicio de la potestad reglamentaria se expiden decretos y resoluciones que presentan los parámetros, el alcance de

¹ Constitución Política de Colombia, modificada en los artículos 360 y 361 por el Acto Legislativo 05 de 2011.

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

regulación y las delegaciones realizadas de esta función. Este marco normativo es relacionado en el Cuadro 1, que guarda coherencia con la línea de tiempo establecida para este estudio.

Cuadro 1
Normatividad Fiscalización minera

NORMA (Ley, Decreto, Resolución)	TEMA	OBSERVACIONES
Decreto 2655 de diciembre 23 de 1988 (Arts. 248 y 258)	Por medio del cual se expide el Código de Minas (Art. 248 Vigilancia y control y 258 Función de inspección, obligación)	Art. 248: Ministerio de Minas y Energía vigila y controla (utilización, conservación y restauración recursos naturales renovables y medio ambiente de las actividades mineras. Art. 258: El Min Minas inspeccionará en todo momento y en la forma que considere las labores de los beneficiarios de los títulos mineros, el cumplimiento de todas sus obligaciones. Deberán facilitar las inspecciones y de requerirse un inspector permanente, deberá pagar alojamiento y alimentación, y pagará al Min por fiscalización e inspección $\frac{1}{4}$ del 1% del valor del producto bruto mensual liquidado similar a lo establecido en el Código por regalías. <i>(Derogado, pero sólo vigente para los títulos otorgados bajo el vigencia de este Decreto).</i>
Decreto 2222 de noviembre 25 de 1993	Reglamento de Higiene y Seguridad en las labores mineras a cielo abierto.	El explotador es responsable directo de la aplicación del reglamento y solidario en caso de contratación con terceros. La vigilancia y control a nivel nacional le corresponde al Ministerio de Minas y Energía.
Ley 685 de 2001	Código de Minas (Art.6. Imprescriptibilidad e Inalienabilidad, Art. 318. Fiscalización y vigilancia y Art. 319. Delegación Interna).	El Art. 318. La Fiscalización y vigilancia. Que la realizará bien sea la autoridad minera directamente o por medio de los auditores autorizados, quienes ejercerán la fiscalización y vigilancia teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 279 del Código, de la forma y condiciones en

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

		<p>que se ejecuta el contrato de concesión tanto por los aspectos técnicos como por los operativos y ambientales, sin perjuicio de que sobre estos últimos la autoridad ambiental o sus auditores autorizados, ejerzan igual vigilancia en cualquier tiempo, manera y oportunidad. El artículo 319 establece la delegación Interna, donde la autoridad minera podrá cumplir todas las funciones de tramitación y otorgamiento de los contratos de concesión a través de sus dependencias centrales, regionales o locales que disponga. La delegación interna de funciones la hará hasta el nivel que las normas de organización administrativa lo permitan.</p>
<p>Decreto 180074 de enero 27 de 2004</p>	<p>El Ministerio de Minas y Energía delega en Instituto Colombiano de Geología y Minería (INGEOMINAS), las funciones que le competen como autoridad minera.</p>	<p>Delegando entre otras la función de fiscalización y excluyendo de las propias de la cartera ministerial.</p>
<p>Acto Legislativo No. 5 de 2011</p>	<p>Por el cual se constituye el Sistema de Regalías (Art. 2º modificó el Art.361 C.P.)</p>	<p>Este acto legislativo modificó el artículo 361 de la Carta Política, determinando que los ingresos del Sistema General de Regalías, se destinará un porcentaje del 2% para fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo.</p>
<p>Ley 1530 de 2012</p>	<p>Regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías (Art. 7 y 13)</p>	<p>El Art. 7. Establece en cabeza del Ministerio de Minas la función de fiscalización de la exploración y explotación RNNR y el Art. 13. Define que es fiscalización y faculta al Gobierno Nacional para que determine los aspectos técnicos, tecnológicos, operativos y administrativos para ejercer la labor, así mismo expone los parámetros que deberá contener el reglamento que regule la tercerización.</p>
<p>Resolución</p>	<p>El Ministerio reasume y delega en la ANM la función de fiscalización,</p>	<p>Derogó Resolución 180074 del 27 de enero de 2004 que concedía</p>

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

<p>18-0876 de junio 7 de 2012</p>	<p>seguimiento y control de títulos mineros para la exploración y explotación de yacimientos minerales y control de los títulos de reconocimiento de propiedad privada y de autorizaciones temporales.</p>	<p>delegación a INGEOMINAS. Sustentada en el artículo 2° del Acto Legislativo No. 5 de 2011, desarrollado por la Ley 1530 de 2012 en el artículo 7° numeral 3, restableciendo la fiscalización de los recursos naturales no renovables en cabeza del Ministerio de Minas y Energía y facultando su delegación. Delega función excepto en la jurisdicción y competencia otorgada en los Gobernadores de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cesar y Norte de Santander.</p>
<p>Resolución 18-1016 de junio 28 de 2012</p>	<p>Delega en la Agencia Nacional de Minería la función de fiscalización, seguimiento y control de la ejecución de los títulos mineros ejercida en las Gobernaciones de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cesar y Norte de Santander.</p>	<p>Derogó Resolución No.182306 del 22 de diciembre de 2011, que prorrogaba la función de fiscalización, seguimiento y control de los títulos mineros en las Gobernaciones de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cesar y Norte de Santander, asumiendo de nuevo la función y delegándola en ANM.</p>
<p>Resolución 18-1492 de agosto 30 de 2012</p>	<p>Modifica la Resolución 18-1016 de 2012, delegando la función de fiscalización al Departamento de Antioquia.</p>	<p>Delega la función por el término de un año, sobre los títulos mineros vigentes en jurisdicción del Departamento de Antioquia, quitando la competencia asignada a la ANM.</p>
<p>Resolución 9-1818 diciembre 13 de 2012</p>	<p>Modifica y deroga Resoluciones de delegación de la función fiscalizadora.</p>	<p>Confirma delegación de la función de fiscalización a la ANM, Delega en la Gobernación de Antioquia por un año la función de fiscalización en su jurisdicción y derogar los artículos 5°, 8° y 9° de la Resolución número 18 2306 de 22 de diciembre de 2011; los artículos 5°, 6° y 7° de la Resolución número 18 0876 de 7 de junio de 2012 y los artículos 5° y 6° de la Resolución número 18 1492 del 30 de agosto de 2012.</p>
<p>Decreto 1073 de mayo 26 de 2015</p>	<p>Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía.</p>	<p>Compila las normas del sector minero energético, estableciendo la estructura orgánica (entidades vinculadas y adscritas) y determina el reglamento del sector; específicamente para el tema de fiscalización, el capítulo 9 implanta</p>

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

<p>Decreto 1886 de septiembre 21 de 2015</p>	<p>Reglamento de Seguridad en las Labores Mineras Subterráneas.</p>	<p>los aspectos técnicos, tecnológicos, administrativos y operativos. Establece definiciones, determina responsabilidades en cumplimiento del reglamento, la obligación de capacitación y reentrenamiento, contar con equipo de protección y medicina preventiva del trabajo. Consagra disposiciones comunes a las todas las labores subterráneas.</p>
<p>Decreto 2504 de diciembre 23 de 2015</p>	<p>Determina los aspectos técnicos, tecnológicos, operativos y administrativos para ejercer la labor de fiscalización minera.</p>	<p>Adiciona el Decreto 1073 de mayo 16 de 2015, que define los aspectos técnicos, tecnológicos, operativos y administrativos para ejercer la labor de fiscalización minera.</p>

2.2. Marco Institucional.

El arreglo institucional y funcional del sector público minero del país ha tenido frecuentes y sustanciales modificaciones particularmente en los últimos 20 años, a partir de los cambios políticos estructurales del Estado, conocidos como los procesos de privatización y reestructuración de los años noventa (90). Según estos, la idea siempre fue construir una institucionalidad pública minera capaz de asumir su obligación como administrador de los recursos minerales sin ser parte activa en la cadena productiva. Esto significa, por una parte dedicar esfuerzos y recursos para promover la industria minera y por otra, ejercer funciones como autoridad minera, dentro de las cuales se encuentra la de fiscalizar adecuadamente el cumplimiento de las obligaciones que emanan de los títulos mineros otorgados por el Estado.

La política formulada como base para el desarrollo del sector minero, incluyendo el Código de Minas - Ley 685 de 2001, exigió del Estado

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

fortalezas administrativas y operativas que hasta ese entonces el aparato estatal no había tenido; situación, que en parte, explica el porqué de los intentos por lograr condiciones institucionales adecuadas para el desarrollo de la actividad han terminado indefectiblemente en resultados insuficientes para el desarrollo apropiado de la industria minera nacional. Basta con citar que en las últimas dos décadas han existido varias entidades dedicadas a ejercer de forma delegada como autoridad minera y en algunos casos de manera paralela: Mineralco, Ecocarbón, Minercol, Ingeominas (hoy Servicio Geológico Colombiano) y actualmente la Agencia Nacional de Minería; además, la delegación fue otorgada a las Gobernaciones de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cesar, Caldas, Norte Santander y Guajira, de las cuales actualmente solo tiene delegación la de Antioquia. Estas entidades territoriales ejercían también la función fiscalizadora de los títulos mineros aunque no siempre sobre todos los recursos minerales ni todos los títulos mineros.

El arreglo institucional descrito trajo consigo un sinnúmero de dificultades en el desarrollo de las funciones institucionales asignadas. En particular, en el ejercicio de la fiscalización, que es el tema tratado en este estudio, ocasionó disparidad en criterios, recursos y ejecución². Esta situación dificultó aún más que el proceso de fiscalización se pudiera desarrollar adecuadamente. La institucionalidad minera, así establecida, alejada de la cadena productiva dificultó la ampliación de la cobertura del proceso de fiscalización técnica a nivel nacional y no permitió proporcionar información verídica y oportuna, impidiendo que pudieran ser adoptadas medidas administrativas, particularmente de tipo sancionatorio, acordes con

² Informe evaluación modelo de fiscalización. Diego Vio Gorget, Consultor BID, 2014. Pág. 9

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

su función, competencia y responsabilidad como autoridad y administrador del sector minero³.

Actualmente, el Sector de Minas y Energía está conformado por el Ministerio de Minas y Energía, responsable de formular la política minera, a través del Viceministerio de Minas y las Direcciones Técnicas de Minería Empresarial y Formalización Minera; el Servicio Geológico Colombiano – SGC; la Agencia Nacional de Minería ANM; y la Unidad de Planeación Minero Energética – UPME, como puede observarse en el Gráfico 3. La única delegación actual como autoridad minera en Gobernaciones es la de Antioquia, persistiendo así un sistema centralizado, con la excepción de ese departamento.

Gráfico 3
Arreglo institucional y organizacional
del sector minero en Colombia



Fuente: web Minminas.
[https://www.minminas.gov.co/minas;jsessionid="+pkdvZ2UVAatatsrPknGC9a.portal2](https://www.minminas.gov.co/minas;jsessionid=)

³ Ibídem

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

Visto el actual arreglo institucional del sector minero, visto únicamente desde la perspectiva de la función fiscalizadora, es bastante sencillo: el Ministerio de Minas y Energía es el directo responsable de ejercer dicha función como autoridad minera delegataria; mientras que la Agencia Nacional de Minería, ejerce en pleno sus funciones de autoridad minera delegada para el territorio nacional con excepción del Departamento de Antioquia, donde la Secretaría de Minas, en nombre de la Gobernación de Antioquia, actúa como autoridad minera delegada, Cuadro 2.

Cuadro 2
Fiscalización Minera – Roles

ENTIDAD	FUNCIÓN DE FISCALIZACIÓN	NORMA
<p><u>MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA</u></p>  <p>Vice ministerio</p>  <p>Empresarial Minería</p>	<p>Fiscalización y vigilancia sobre la forma y condiciones en que se ejecuta el contrato de concesión, tanto en los aspectos técnicos operativos y ambientales.</p> <p>Funciones de la Dirección de Minería Empresarial. Realizar seguimiento al cumplimiento de las obligaciones derivadas de los procesos de fiscalización a los títulos mineros y conocimiento geológico del subsuelo, siempre y cuando estas no se encuentren delegadas en otras entidades.</p>	<p>Ley 685 de 2001 (Código de Minas) Arts. 317 y 318.</p> <p>Decreto 381 de febrero 16 de 2012 Art. 2 numeral 15.</p> <p>Decreto 1617 de julio 30 de 2013 Art. 4, que adicionó el numeral 17 al Art. 12 del Decreto 381 de 2012.</p>
<p><u>AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA</u></p>  <p>Vicepresidencia de Seguimiento,</p>	<p>La función de fiscalización, seguimiento y control de los títulos mineros para la exploración y explotación de yacimientos minerales en el territorio nacional excepto (Antioquia, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cesar y Norte de Santander).</p> <p>La función que se delega también comprende la</p>	<p>Resolución 18-0876 de junio 7 de 2012, Art. 2°.</p>

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

<p>Control y Seguridad Minera.</p>	<p>fiscalización, seguimiento y control de los títulos de reconocimiento de propiedad privada y de autorizaciones temporales. Hacer seguimiento y control a las obligaciones de los titulares mineros, cuando le sea delegada esta función por parte del Ministerio de Minas y Energía, de conformidad con las normas vigentes.</p>	<p>Decreto 4134 de noviembre 3 de 2011, Art. 16 numeral 3°.</p>
<p><u>DELEGADA DE ANTIOQUÍA</u></p> <p style="text-align: center;"></p> <p>Secretaría de Minas del Departamento de Antioquia</p>	<p>Delegación de la función de fiscalización, seguimiento y control de la ejecución de títulos mineros, otorgada a los Gobernadores de Antioquia.</p> <p>Ejecuta labores delegadas por el Gobierno Nacional respecto al control y legalización de la minería, en los procesos de titulación y seguimiento de títulos mineros, de conformidad con lo previsto en la legislación sobre la materia</p> <p>Fiscalización de los títulos mineros.</p> <p>Fiscalización de los títulos mineros y autorizaciones temporales vigentes en la jurisdicción del Departamento de Antioquia.</p>	<p>Resolución No. 18 1532 de 2004, mediante la cual el Ministerio de Minas delegó entre otras funciones la de fiscalización en la Gobernación de Antioquia, función prorrogada mediante la Resolución No. 18 2306 del 22 de diciembre de 2011 en su artículo 2° hasta que entre la ANM en funcionamiento.</p> <p>Creada mediante ordenanza No. 12 del 14 de octubre de 2008.</p> <p>Mediante Resolución No. 18 1016 del 28 de junio de 2012, se le quitó esta función fiscalizadora y se delegó en la Agencia Nacional de Minería (ANM).</p> <p>La Resolución No. 18 1492 de 30 de agosto de 2012, modificó la anterior Resolución, delegando a la Gobernación de Antioquia por el término de un año.</p> <p>El Ministerio de Minas y Energía en Resolución 9-1818, del 13 de diciembre 2012, en el Art. 2° delega en el Departamento de Antioquia la función.</p>

3. Particularidades de la Política Pública frente a la fiscalización minera

El contexto político sobre el cual se desarrolla este estudio se encuentra cimentado en una estructura con importantes particularidades y excepciones que deben ser tenidas en cuenta en el desarrollo del análisis. De esta manera, la fiscalización minera se encuentra inmersa en una estructura administrativa-operativa, en la que predomina el contrato de concesión, aunque se encuentren en vigencia antiguas formas de contratación; en la cual prevalece la propiedad del Estado sobre el subsuelo, pero existen en vigencia títulos de Reconocimiento de Propiedad Privada – RPP; se mantenga un esquema institucional centralizado no obstante hasta 2012 se mantuviera la delegación en 6 gobernaciones, y a la fecha solamente la delegación en la Gobernación de Antioquia.

De igual manera, en la práctica, existen algunas particularidades que deben ser señalarse como circunstancias constitutivas del contexto:

- En primer lugar, se tiene un solo tratamiento para todos los tamaños de minería, pese a que la ley del PND 2014 - 2018 ordenó la clasificación en grande, mediana, pequeña y minería de subsistencia⁴. Actualmente existen 40 Proyectos de Interés Nacional –PINes, frente a 9.094 títulos mineros, que abarcan toda clase de minerales, principalmente Carbón, Oro, Níquel y Esmeraldas, y una importante cantidad de materiales de construcción, concentración de los Proyectos de Interés Nacional - PIN en Carbón térmico, a cielo abierto en la costa norte del país, producción de oro proveniente de la minería de subsistencia e ilegal, un solo y gran proyecto

⁴ Artículo 21 de la Ley 1753 de 2015

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

de níquel y minería de esmeraldas con características mafiosas de baja tecnificación y poco control.

- El segundo aspecto, tiene que ver con una institucionalidad constantemente reestructurada, en las dos décadas inmediatamente anteriores, y cuya última reorganización fue realizada tan solo 5 años atrás.

De otra parte, el Gobierno Nacional en el marco del PND 2014-2018, y según su diagnóstico de las necesidades de la industria, diseñó y formuló en 2016 la actual política minera del país sobre 6 pilares estratégicos” que 2 de los cuales tienen una estrecha relación con la fiscalización minera, se trata de la “*Confianza legítima*” e “*Institucionalidad minera fortalecida y eficiente*”.

En lo que concierne a la *Confianza legítima* es comprensible que se diseñe una estrategia que busque “*Generar relación de mutua confianza entre el Gobierno y el sector productivo y las comunidades mineras*”⁵. No obstante, la problemática que se presenta es que no son estas las bases bajo las cuales se diseñó la política minera sobre la cual se expidió el Código de Minas de 2001, que es la ley vigente. A diferencia de lo que señala el documento de política minera de abril de 2016, en la práctica no se ha respetado el derecho de las comunidades de pronunciarse sobre la viabilidad de los proyectos mineros a través del mecanismo de consulta previa. Más aún, la ley minera aún se sostiene sobre los principios de la utilidad pública e interés social, donde la interpretación y ejecutoria del Gobierno Nacional es que nada es oponible a la industria minera. Inclusive los Planes de Ordenamiento Territorial no son considerados por la expansión minera, contrario a lo que esta línea de política asegura promover: “...ordenamiento

⁵ Ministerio de Minas y Energía, 2016. *Política minera de Colombia – Bases para la minería del futuro*.

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

minero compatible y alineado con la planeación y el ordenamiento territorial de las áreas en que se desarrolla la actividad...”.

Todo parece indicar que la confianza legítima ha encontrado un escenario de acción entre el Gobierno Nacional y el Sector Productivo, en la medida que ha sido el principio de buena fe el que ha sustentado la viabilidad y el desarrollo de los proyectos mineros, en particular los Proyectos de Interés Nacional.

La fiscalización minera, que es la herramienta básica para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales y legales del titular minero con el país, no solo no ha proporcionado resultados satisfactorios, sino que la información generada a partir de este proceso (datos e indicadores) no presenta la consistencia necesaria para que pueda ser utilizada con el propósito de develar la realidad de la industria minera, dificultando por tanto, la realización de un balance de los beneficios que deja realmente para el país la actividad, a través del cálculo, por ejemplo, del “*Government Take*” o del “*State Take*”⁶.

Otro pilar que incide en el cumplimiento de los objetivos y metas del sector minero, y que puede hacer que parte de estos se transfieran en beneficios a la sociedad es el de contar con “*Institucionalidad minera fortalecida y eficiente*”. Desafortunadamente, durante las últimas tres décadas, esa no ha sido la realidad de la evolución institucional minera en Colombia. Sin embargo, hoy existe cierto nivel de esperanza en que el nuevo arreglo institucional proporcionará la fortaleza necesaria para ordenar y

⁶ Indicadores económicos de evaluación que muestran en el caso del *Government Take* la relación de beneficios entre lo recibido por el Estado y las Empresas extractivas, cuantificados para un determinado periodo.

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

regular el sector. Por ejemplo, en materia de fiscalización, la Agencia Nacional de Minería – ANM, ha formulado un programa a largo plazo basado en una plataforma tecnológica, que podría cambiar fundamentalmente la situación pasiva e inerte del Estado frente a los titulares mineros y colocarlo en condiciones de exigirles el cumplimiento de las obligaciones contractuales y legales, particularmente de aquellas relacionadas con regalías e impuestos, con el fin de proteger los intereses de la Nación y de la sociedad.

4. Fiscalización Minera

4.1. Generalidades.

Un primer acercamiento al significado y alcance de la fiscalización minera nos ofrece el Código de Minas – CM, Ley 685 de 2001, que en el Artículo 60. Autonomía empresarial, establece que la fiscalización es una actividad, adelantada por las entidades concedentes o por la autoridad ambiental, orientada a la adecuada conservación de los recursos objeto de la actividad minera a cargo del concesionario y que garantiza además el cumplimiento de las normas de seguridad e higiene mineras y ambientales. Más adelante, en el *Artículo 318 – Fiscalización y vigilancia*, establece que *la autoridad minera directamente o por medio de los auditores que autorice, ejercerá la fiscalización y vigilancia de la forma y condiciones en que se ejecuta el contrato de concesión tanto por los aspectos técnicos como por los operativos y ambientales, sin perjuicio de que sobre estos últimos la autoridad ambiental o sus auditores autorizados, ejerzan igual vigilancia en cualquier tiempo, manera y oportunidad.*

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

En virtud de lo anterior, se puede afirmar que la función de fiscalización minera es una actividad administrativa, que se deriva del deber del Estado de velar por el adecuado cumplimiento de la normatividad asociada con la actividad minera y de garantizar que el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables y del ambiente se realice de manera racional dentro del principio de desarrollo sostenible y del beneficio económico y social del país⁷. Todo esto cobra la mayor relevancia puesto que se trata de actividades concesionadas en donde está comprometido no solo el bien público sino además el interés público.

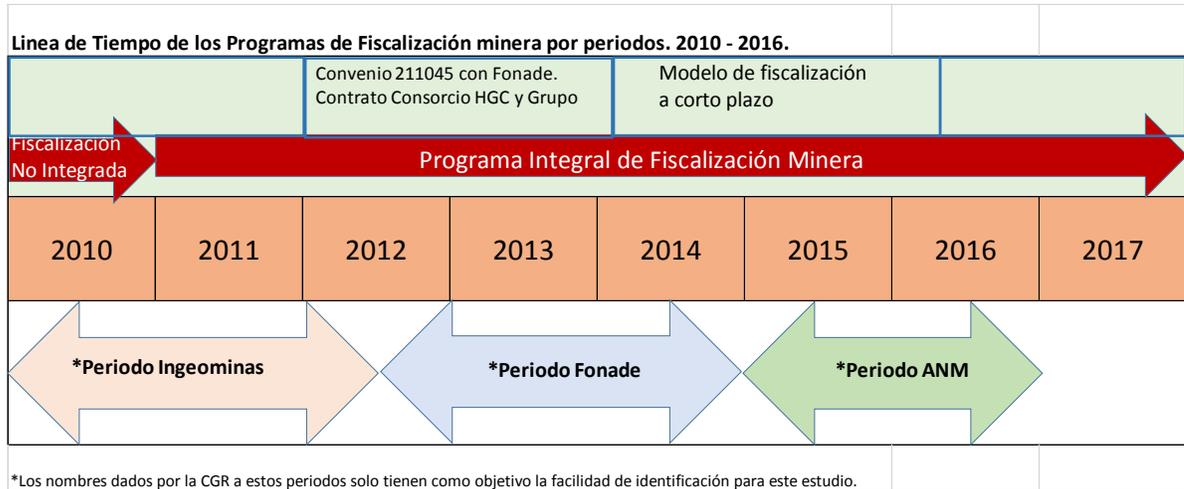
La finalidad de la fiscalización tiene dos instancias: una preventiva y una correctiva, y de ahí su importancia, por cuanto la instancia preventiva depende en gran medida de la percepción que los fiscalizados tengan de la eficacia de la autoridad minera, particularmente en materia de seguimiento y control, pero además, acompañada de una efectiva y constante instancia correctiva, basada en la inspección idónea y oportuna y en la toma de decisiones y acciones sancionatorias con capacidad y el conocimiento por parte de la autoridad minera ante el incumplimiento.

4.2. Evaluación del Programa de fiscalización minera.

El alcance de la evaluación del Programa de Fiscalización abarcará 3 periodos distintos, que han sido identificados y determinados para efectos de este estudio, y que se denominarán Periodo INGEOMINAS, Periodo FONADE y Periodo ANM, tal como se muestra en el Gráfico 4.

⁷ Artículo 1º, Ley 685 de 2001.

Gráfico 4
Línea de tiempo de los Programas de Fiscalización Minera
Periodo 2010-2016



4.2.1. Periodo INGEOMINAS.

La reestructuración de 2004 incluyó el Servicio Minero como parte de las funciones a cargo de Ingeominas para coexistir con el Servicio Geológico en una sola institución, pero para efectos prácticos este orden institucional será observado en este estudio desde 2010 hasta mediados de 2012, año en que la ANM inicia sus funciones fiscalizadoras.

Durante este periodo, no existe en realidad un Programa o Modelo específico de fiscalización minera. En la práctica el Servicio Minero de Ingeominas ejecutó el seguimiento de las obligaciones emanadas de los títulos mineros de igual manera como se realizó en cada una de las gobernaciones delegadas.

En ejercicio de las actividades de fiscalización, durante el año 2010 la Subdirección de Fiscalización y Ordenamiento Territorial implementó la rutina de seguimiento y control a títulos mineros, cuyo resultado fue la

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

evaluación de 9.180 expedientes y la realización de 2.059 visitas de fiscalización a títulos mineros. Estas actividades fueron realizadas por los diferentes Grupos Técnicos Regionales en: Valledupar, Nobsa, Medellín, Ibagué, Cúcuta, Cali, Bucaramanga y Bogotá. Ver Cuadro 3. El seguimiento a proyectos de interés nacional se realizó sobre 32 títulos mineros y las principales actuaciones sobre expedientes se muestra en el Cuadro 4.

Cuadro 3

Acumulado de visitas de seguimiento y control, 2010

Grupos regionales	Visita títulos (número de títulos)
Valledupar	60
Nobsa	205
Medellín	143
Ibagué	269
Cúcuta	68
Cali	142
Bucaramanga	399
Bogotá	773
Total	2059

Es necesario observar que para ese periodo no se había organizado el Sistema General de Regalías y que dentro de los aspectos de fiscalización contemplados se encontraba también el seguimiento a obligaciones económicas establecidas en los contratos mineros (regalías y canon superficiero).

Los datos estadísticos reportados por la autoridad minera delegada, Cuadro 3, sobre los cuales rinde cuentas de su gestión, se limitan a la cantidad de visitas realizadas por Grupo Regional. Como puede observarse, se trata de un dato numérico, no un indicador propiamente dicho.

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

Con relación a los datos consignados en el Cuadro 4, referentes a las actuaciones administrativas derivadas de las visitas de fiscalización, el Servicio Minero reporta el número por tipo de actuación. Es observable que algunos de estos datos tienen gran significado sobre la gestión, como lo son las caducidades y cancelaciones, las terminaciones de títulos mineros y multas, (sobre las cuales se presenta un análisis más adelante). Sin embargo, es necesario el diseño de indicadores que puedan ofrecer una valoración apropiada sobre la gestión y resultados de la fiscalización, por ejemplo: valor de multas pagadas sobre los costos de la fiscalización, o sobre número de títulos fiscalizados clasificados por tamaño (gran, mediana, pequeña y de subsistencia), con el fin de observar el efecto que tiene el cubrimiento de la fiscalización sobre la infracción de los compromisos legales de la minería.

Cuadro4

Principales actuaciones sobre expedientes 2010.	Totales
Requerimientos caducidades y cancelaciones	2020
Caducidades y cancelaciones	705
Requerimientos bajo apremio de multa	1322
Multas	169
Amparos administrativos	190
Terminación títulos mineros	158
Evaluación de IFE y PTI o PTO	792
Evaluación de FBM	3386
Evaluación de regalías	4158
Canon superficial	2787
Otras actuaciones	6121

Fuente: Ingeominas Informe de gestión 2010

La actividad de Salvamento Minero, en ese periodo a cargo del Ingeominas, era atendida desde 9 estaciones de salvamento minero,

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

referenciadas en el Cuadro 5. Para el año 2010, con corte a 30 de noviembre se reportaron 137 mineros fallecidos. Sobre este dato es posible realizar un análisis que muestre el comportamiento de la fatalidad en la medida en que se han incrementado los esfuerzos sobre la seguridad industrial minera. Como se verá más adelante en el análisis correspondiente, este dato no ofrece claridad en la forma como se encuentra presentado.

Cuadro 5

Emergencias mineras atendidas por Ingeominas al 30 de noviembre de 2010

Departamento	Emergencias reportadas	%	Estación	Personal afectado			
				Illesos	Heridos	Rescatados	Fallecidos
Antioquia	10	14	Amagá	142	8	225	77
Norte de Santander	5	9	Cúcuta	1	2	8	5
Cundinamarca	20	34	Ubaté	10	5	29	17
Boyacá	21	29	Nobsa	7	3	31	29
Nariño	0	0	Pasto	0	0	0	0
Valledupar	2	3	La Jagua	4	12	7	7
Santander	0	0	Bucaramanga	0	0	0	0
Manizales	1	2	Marmato	1	0	0	0
Valle del Cauca	5	9	Jamundí	6	1	12	2
Total	64	100%		171	31	312	137
				27%	5%	49%	20%

Fuente: Ingeominas Informe de Gestión 2010

El Cuadro 6 muestra las visitas de seguridad minera realizadas por las estaciones de salvamento minero en el año 2010, lo cual no deja de ser un dato estadístico de cierre de minas, que además de su interés como resultado de la gestión no es concluyente ya que no ofrece datos efectivos sobre el cierre ejecutado, porque la ejecución de cierre se encuentra asignada a los alcaldes municipales. Tampoco es indicativo de la gestión de control porque no ofrece información, cualitativa ni cuantitativa, que de cuenta de los efectos de esa función sobre el cumplimiento de

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

requerimientos correctivos o de cierres definitivos con cancelación de contratos.

Cuadro 6

Acumulado de visitas de seguridad e higiene al 30 de noviembre de 2010

Estación	Visitas de Seguridad a títulos mineros	Número de bocas de mina visitadas	Número de minas a cielo abierto visitadas	Número de títulos visitados sin repetir	Bocas de mina con orden de cierre	Frentes cielo abierto con orden de cierre	Labores con orden de cierre
Amagá	74	175	1	55	32	1	37
Ubaté	39	132	0	36	9	0	12
Nobsa	44	53	19	49	5	0	2
Cúcuta	116	177	33	119	14	0	9
Jamundí	29	60	0	27	11	0	4
La Jagua	57	133	59	71	43	1	5
Marmato	98	155	33	99	8	0	14
Pasto	45	97	37	45	42	35	35
Bucaramanga	42	62	1	29	0	0	1
Total	544	1044	183	530	164	37	119

Fuente: Ingeominas Informe de Gestión 2010

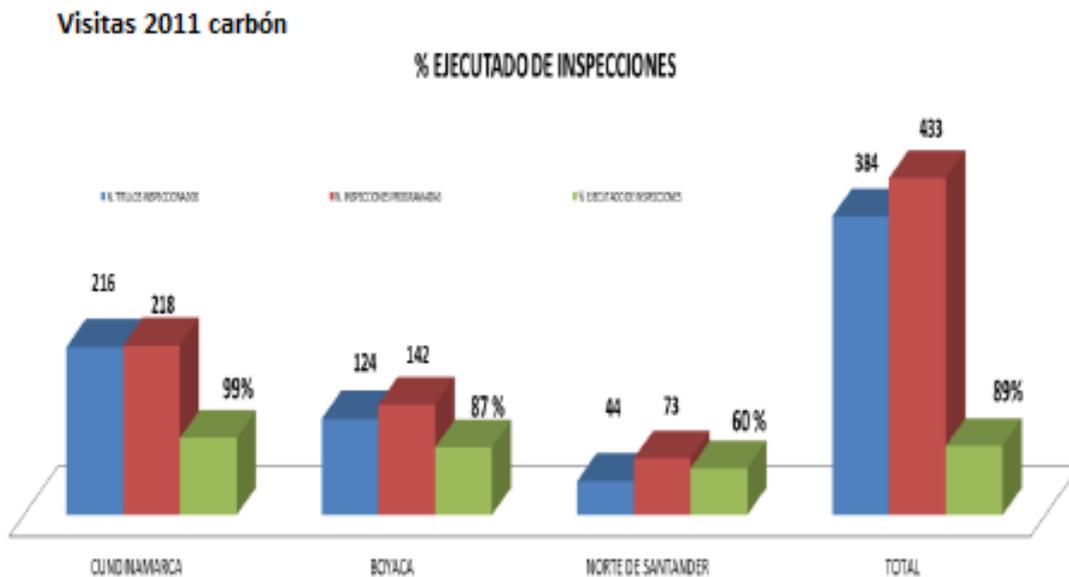
Para el año 2011 en ejecución de la labor de seguimiento y control a títulos mineros se evaluaron 11.566 expedientes, de un total de 12.000, lo cual representa un porcentaje de ejecución de 96%. Según el informe del Servicio Minero⁸, el planteamiento de un programa de Fiscalización Integral, fundamentado en los siguientes pilares: manejo técnico, seguridad minera, gestión ambiental, cumplimiento de obligaciones económicas y jurídicas, generó una disminución sustancial en el número de visitas realizadas.

⁸ Informe de Gestión 2011, Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas) Pág. 79.

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

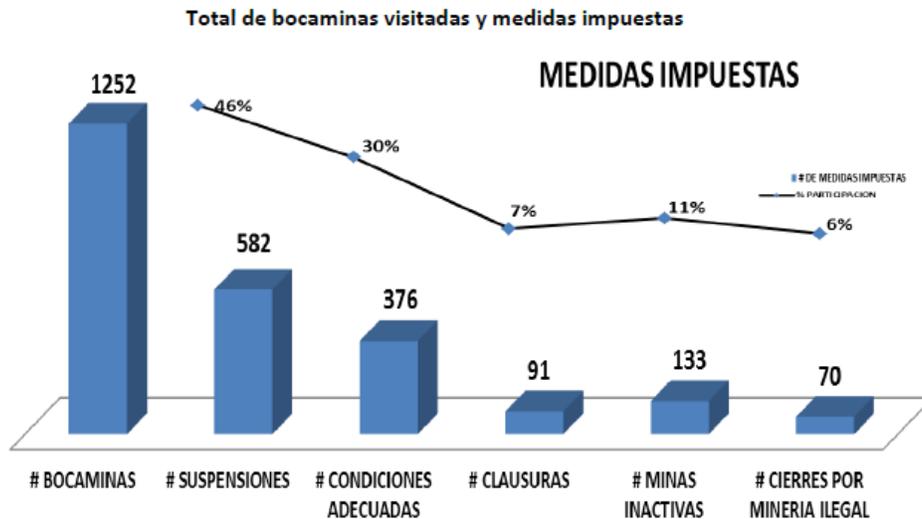
La estadística disponible se refiere particularmente a las visitas de seguridad realizadas a la minería subterránea del carbón en departamentos del interior (Cundinamarca, Boyacá y Norte de Santander), como se muestra en el Gráfico 5. Este programa se presenta a partir de 2011 y no solo no ofrece continuidad alguna que sea posible detectar hacia los años siguientes, sino que nuevamente lo que muestra es la ejecución del plan de visitas: una cifra que no aporta valor alguno acerca de la eficiencia o del impacto de la gestión de la fiscalización minera.

Gráfico 5
Visitas de inspección y medidas impuestas a la minería subterránea del carbón



Como resultado de las visitas a las bocaminas en 2011, se impusieron medidas administrativas con el objeto de prevenir, corregir o sancionar los incumplimientos detectados, como puede observarse en el Gráfico 6.

Gráfico 6
Medidas impuestas 2011



Fuente: Ingeominas Informe de Gestión 2011

Para el año 2011, el Servicio Minero realizó la fiscalización a los Proyectos de Interés Nacional. Sobre este particular, Ingeominas informó que: "En cumplimiento a lo establecido por la resolución 18-0801 de mayo 19 de 2011, se realizó una programación de inspecciones en campo a los Proyectos de Interés Nacional, se efectuó el respectivo cobro y se adelantaron la totalidad de las inspecciones programadas, en dichas inspecciones se verificaron temas de carácter técnico-minero, ambiental-jurídico y contable entre otros, y en la mayoría de los casos contaron con la presencia de personal de apoyo en temas ambientales."⁹ El informe trata acerca de las particularidades de la fiscalización a 40 contratos PINes. Lo observable en este informe es que aunque contiene valiosa información detallada referente a la ejecución de las visitas de fiscalización, no existe por parte de la autoridad minera delegada evaluación que pueda dar cuenta del

⁹ Informe de Gestión 2011, Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas) Págs. 83 - 95.

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

estado de desarrollo de esos contratos, y ofrecer una valoración de cumplimiento de las obligaciones técnicas legales y contractuales, que permita seguimientos de acciones correctivas o planes de mejora. De esta manera, la fiscalización se convirtió en lo que hasta el momento ha sido, el cumplimiento de una obligación legal, un ejercicio de una función que no tiene metas claras, ni manera de reconocerse a sí misma como un proceso secuencial constructivo, planificado y autoevaluable.

4.2.2. Periodo FONADE.

El Acto Legislativo 05 de 2011, por el cual se constituye el Sistema General de Regalías dio gran importancia a la fiscalización integral y la necesidad de asignar recursos para su ejecución. Es entendible que el punto de vista puesto con el Acto Legislativo 05 fue básicamente económico, puesto que una mejora en la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos permitiría mayor afluencia de recursos al Sistema General de Regalías – SGR. En este sentido, la reforma constitucional estableció la destinación de 2% de los ingresos del SGR para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo.

De esta manera, los recursos provenientes del SGR permitieron al Servicio Geológico Colombiano – SGC, fortalecer el desarrollo de las funciones de fiscalización a los títulos mineros, para lo cual, dado el número, nivel de complejidad y dispersión geográfica de los títulos y el retraso acumulado en las labores de fiscalización, resultó necesario apoyarse en los servicios de contratistas que ejecutaran actividades concretas de apoyo a la

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

gestión, posibilitando a la entidad ejercer las funciones que le fueron delegadas con mayor oportunidad.

A través de las actividades de seguimiento y control la entidad se propuso mejorar e incrementar el número de fiscalizaciones de títulos mineros al año, en cada una de sus etapas, con miras a generar entre los titulares mineros una cultura organizacional de cumplimiento de las obligaciones contractuales, y con ello se lograría disminuir entre otros aspectos, riesgos de seguridad e higiene minera y efectividad en el recaudo de las contraprestaciones económicas.

En un principio el Servicio Geológico Colombiano – SGC, suscribió con FONADE el Convenio Interadministrativo de Gerencia de proyectos No. 211045, del 27 de diciembre de 2011, en el cual FONADE se comprometió a ejecutar por su cuenta y riesgo, la gerencia integral del proyecto, que consistía en la ejecución de actividades de apoyo a la Fiscalización Integral de los títulos mineros”, cuyo plazo de ejecución fue estipulado hasta el 30 de diciembre del 2014.

El alcance del Convenio consistió en “...poner en marcha un esquema idóneo que permita contar con la colaboración de terceros que tengan el personal y la capacidad técnica y operativa requerida para realizar determinadas actividades de evaluación documental e inspección de campo, con los más altos estándares de auditoría y gestión, para la fiscalización integral de los títulos mineros por parte del SGC”.

En el marco del Convenio y como resultado del Proceso de Selección OPC-017 de 2012, que adelantó FONADE, se suscribieron los contratos Nos. 2122051 y 21220052 de 2012, con los consorcios Grupo Bureau Veritas

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

Tecnicontrol y HGC, respectivamente, para la ejecución de las actividades de evaluación documental e inspecciones de campo requeridas para apoyar a la autoridad minera en la fiscalización integral de los títulos mineros.

De igual forma, en desarrollo del Proceso de Selección OCC-027 de 2012, adelantado por FONADE, se suscribieron los contratos Nos. 2122280 y 2122281, que tenían por objeto el desarrollar actividades de interventoría técnica, administrativa y financiera, con el CONSORCIO TC-CCC/027 para la interventoría de HGC y con la sociedad SERTIC S.A.S para la interventoría a Bureau Veritas Tecnicontrol, respectivamente.

Las reglas de participación y la totalidad de la documentación soporte de estos procesos de selección fueron construidas por un equipo interdisciplinario de FONADE, con experticia en procesos contractuales similares, que contó con el apoyo de un grupo de profesionales del Servicio Geológico Colombiano. Las exigencias contractuales realizadas se ciñeron a los lineamientos dados por el Ministerio de Minas y Energía y a la visión institucional de la autoridad minera del momento; conforme a lo anterior se contrataron actividades concretas de apoyo a la fiscalización que buscaban fortalecer el desarrollo de la actividad institucional.

Los resultados obtenidos del desarrollo del objeto contractual y la problemática generada en el desarrollo del Convenio en cuestión pueden observarse a través de las inconformidades planteadas por la ANM en el Acta de Finalización del convenio. En ese documento la Agencia deja constancia sobre la falta de personal idóneo por parte de los consorcios para la ejecución contractual (a tal punto que la misma ANM realizó capacitación), sobre el retraso que esta situación ocasionó, sobre la tardía puesta en

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

marcha de la herramienta informática, sobre la disminución del perfil de los equipos de trabajo y sobre la baja calidad de los Informes de Fiscalización Integral IFIS.

En el año 2014, la CGR practicó una Actuación Especial al Convenio¹⁰, encontrándose retrasos en la ejecución debido a: demoras por parte de FONADE en la adjudicación de los contratos, cambios inesperados en el personal contratado, falta de personas capacitadas en auditoría, remuneraciones bastante bajas y demora en la entrega de la información por parte del SGC y de algunas gobernaciones delegadas. Igualmente, se evidenció la falta de supervisión por parte de la ANM, informes irregulares que no reflejaban la realidad de las zonas mineras y falta de claridad en el giro de los recursos, ya que se le cancelaron a los contratistas Informes de Fiscalización Integral – IFI que no habían sido revisados por parte de la ANM y pagos realizados a FONADE por concepto de la gerencia del proyecto sin que se hubiera cumplido el grado de avance pactado.

Según la ANM, a 30 de noviembre de 2014, se contaba con 37.084 informes de fiscalización integral y 37.620 evaluaciones documentales, y se habían realizado 36.597 visitas de inspección de campo. Según el balance presentado por el MME, este proceso de fiscalización alcanzó un cubrimiento de 10.160 títulos equivalente a 97% de toda la titulación objeto de fiscalización. Como resultado se identificaron 29.966 no conformidades (34% jurídicas, 29% técnicas, 22% económicas, 9% ambientales y 3% en seguridad e higiene minera).

¹⁰ Informe de Actuación Especial al Convenio FONADE 211045 (SGC031) de 2011. Sujeto de Control: Agencia Nacional de Minería. Contraloría General de la República Junio 13 de 2014.

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

Durante el año 2014 se profirieron más de 20.000 actos administrativos: 18.358 autos de requerimiento y 2.078 resoluciones; estas últimas se relacionan en el Cuadro 7. Pese a la gran cantidad de actuaciones que las cifras señalan, no se puede desconocer la baja confiabilidad del trabajo elaborado en el marco del convenio, aún después del intenso proceso de validación al cual fueron sometidos los informes de fiscalización. Nuevamente se recalca sobre el hecho de que la fiscalización hasta el momento ha sido, el cumplimiento de una obligación legal.

Cuadro 7
Resoluciones de fiscalización para 2014

Suspensión/ suspensión de actividades	429
Renuncia	354
Modificación etapas	302
Recurso revocatorias	287
Amparo administrativo	237
Multa	203
Otros	128
Terminación	73
Caducidad	65
Total	2.078

Fuente: MME

En cuanto a los aspectos financieros del Convenio 211045 de 2011 se presenta la siguiente información extractada de los documentos del Convenio y del Acta de liquidación del Convenio.

El Convenio tuvo 5 modificaciones, de las cuales 3 contienen adiciones presupuestales que obedecieron al componente de Catastro; de igual forma, se dio una reducción del valor, como se puede ver en el Cuadro 8.

Cuadro 8
Valor Total del Convenio

DOCUMENTO	FECHA	VALOR
a. Valor Inicial Convenio	27 de diciembre de 2011	\$337.000.000.000,00
b. Adición y Modificación No. 1	20 de noviembre de 2012	\$4.000.000.000,00
c. Modificación No. 3	14 de mayo de 2013	\$4.600.000.000,00
d. Modificación No. 5 - Reducción al Valor del Convenio	29 de diciembre de 2014	-\$15.150.383.877,00
e. Valor final del Convenio (a + b + c - d)		\$330.449.616.123,00

Fuente: Acta de liquidación Convenio. Páginas 10 y 11

4.2.3. Periodo ANM.

Este un nuevo periodo, denominado Programa a corto plazo, se caracteriza por una circunstancia particular, puesto que la Agencia Nacional de Minería – ANM, debe asumir el aprovechamiento de la información proveniente del convenio con FONADE de manera que lo pueda convertir en resultados en términos de acciones y resoluciones, a la vez que debe iniciar el desarrollo de un nuevo programa de fiscalización para el año 2015.

A partir de septiembre de 2014, la ANM evaluó los aspectos más relevantes del programa de fiscalización del periodo FONADE y sus resultados, tratando también de capitalizar las experiencias que dejaba el convenio, según informa la Agencia¹¹. Los productos recibidos fueron sometidos a varios procesos de validación, para determinar su cumplimiento con las especificaciones exigidas, según el convenio.

Para 2015 se fijaron los criterios para la priorización de los títulos a visitar, junto con los lineamientos y metodología a desarrollar en el nuevo modelo de fiscalización. La meta establecida en el Plan Operativo Anual de la

¹¹ Informe de Gestión 2015 Agencia Nacional de Minería. Pág. 28

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

entidad fue visitar el 69% de los títulos vigentes¹². En los Cuadros 9 y 10 se presentan los resultados correspondientes.

Cuadro 9

Visitas de Fiscalización realizadas año 2015.

PAR	TOTAL
PIN	52
Bogotá	879
Bogotá Zona Norte	20
Evaluación de Estudios Técnicos	144
Seguridad y Salvamento Minero	725
Bucaramanga	335
Cali	216
Cartagena	347
Cúcuta	261
Ibagué	501
Manizales	243
Medellín	286
Nobsa	731
Pasto	219
Quibdó	21
Valledupar	348
TOTAL	5.328

Fuente: ANM

Documento No Oficial

Cuadro10
Resoluciones Proferidas 2015

Resoluciones 2015

RESOLUCION	No.
SUSPENSIÓN DE OBLIGACIONES	409
RECURSO DE REPOSICIÓN	305
RENUNCIA	250
AMPARO ADMINISTRATIVO	224
MODIFICACIÓN DE ETAPAS	166
TERMINACIÓN A.T	208
CADUCIDAD/CANCELACIÓN	122
OTROS	88
SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES	96
MULTAS	105
TERMINACIÓN	28
REVOCATORIA DIRECTA	36
RENUNCIA	251
TOTAL	2.288

Fuente: ANM

¹² Ibídem.

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

No obstante que las visitas técnicas son integrales, el Grupo de Seguridad y Salvamento Minero realizó visitas técnicas de seguridad encaminadas a la evaluación de las condiciones de seguridad y capacitación en seguridad minera en desarrollo de su política de prevención. La gestión de 2015 se observa en los Cuadros 11 y 12.

Cuadro 11
Visitas Técnicas de seguridad Minera año 2015

AÑO	Visitas de seguridad a títulos mineros	No de BM visitadas	No de frentes a cielo abierto visitados	BM con medida de seguridad	Frentes a cielo abierto con medida de seguridad
2015 (1 de ene – 31 de dic)	700	1685	299	251	12

Fuente: ANM

Cuadro 12
Capacitación en Seguridad y Salvamento Minero 2015

Capacitaciones en Seguridad y Salvamento Minero - 2015

Año	Formación para atención de emergencias	Asistencia técnica en seguridad minera	Líderes en seguridad y salvamento minero
2015 (a 31 de dic de 2015)	1240	3836	24

Fuente: ANM

La meta establecida en el Plan Operativo Anual de la entidad es visitar el 75% de los títulos en competencia y vigentes. Los resultados en 2016 se pueden observar en los Cuadros 13 y 14.

Cuadro 13
Visitas de Fiscalización realizadas año 2016

PAR	TOTAL
PIN	41
Bogotá	1069
Bogotá- Zona Occidente	97
Bogotá- Zona Occidente	11
Bucaramanga	516
Cali	340
Cartagena	341
Cúcuta	573
Ibagué	647
Manizales	216
Medellín	237
Nobsá	1032
Pasto	156
Valledupar	411
Quibdó	9
TOTAL	5.696

Fuente: ANM

Documento no oficial

Cuadro 14
Consolidado Resoluciones 2016 - CORTE 31/12/2016

RESOLUCION	No.
ADICIÓN DE MINERALES	10
AMPARO ADMINISTRATIVO	382
CADUCIDAD	147
MODIFICACIÓN DE ETAPAS	179
MULTA	207
OTROS	65
RECURSO DE REPOSICIÓN	271
RENUNCIA	230
REVOCATORIA DIRECTA	56
SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES	108
SUSPENSIÓN DE OBLIGACIONES	378
TERMINACIÓN	35
TERMINACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN TEMPORAL	505
TOTAL	2573

Fuente: ANM

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

4.2.4. Aspectos generales de los 3 períodos

Es factible señalar que con los datos condensados para el periodo 2010 – 2016, no obstante las grandes dificultades que presentan por la discontinuidad de ejecución el número de visitas no es la variable determinante en los resultados obtenidos. Debe tenerse en cuenta que la calidad de las visitas es un aspecto imposible de medir y evaluar, en razón a la variedad y número de actores y por la gran movilidad y bajo rigor que ha tenido el proceso, que además distorsiona e imposibilita cualquier tentativa de comparación.

Si se observa con atención el periodo 2010, en el cual hubo gran actividad fiscalizadora por parte del Servicio Minero de INGEOMINAS, pese a que no existía un Programa de Fiscalización como tal, sino más bien el desarrollo de las funciones de Fiscalización, en la forma como lo manifiesta la ANM, los resultados en número de caducidades (705) y terminación de contratos (158) son los mejores del periodo, como no es despreciable la relativa cantidad de multas impuestas (169). Ver Cuadro 15 y Gráficos 7, 8, 9 y 10.

Cuadro 15

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

Consolidado de visitas y Sanciones 2010 - 2016

	2010	2011	2012 - 2014	2015	2016
Ingeniería	2.059	1.252			
Antioquia	826	826			
Boyacá	832	493			
Bolívar	518	352			
Departamento de Santander	689	538			
Caldas	548	275			
Cesar	263	150			
Fondo			10.160		
ANM				5.328	5.696
Total visitas	5.735	3.886	10.160	5.328	5.696
	2010	2011	2012 - 2014	2015	2016
Caducidades	705	ND	65	122	147
	2010	2011	2012 - 2014	2015	2016
Multas	169	ND	203	105	207
	2010	2011	2012 - 2014	2015	2016
Terminación de Contratos	158	ND	73	28	35

Elaboración: CGR. Fuentes: MME, ANM

Gráfico 7

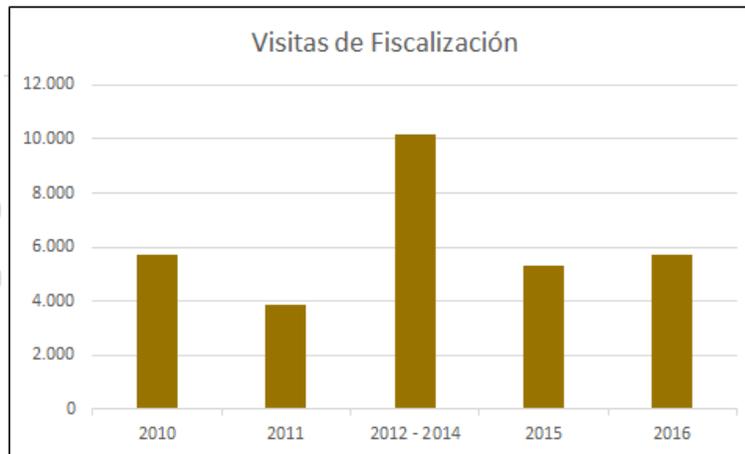
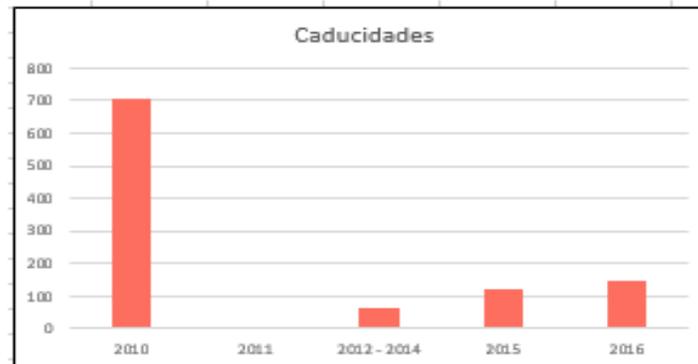


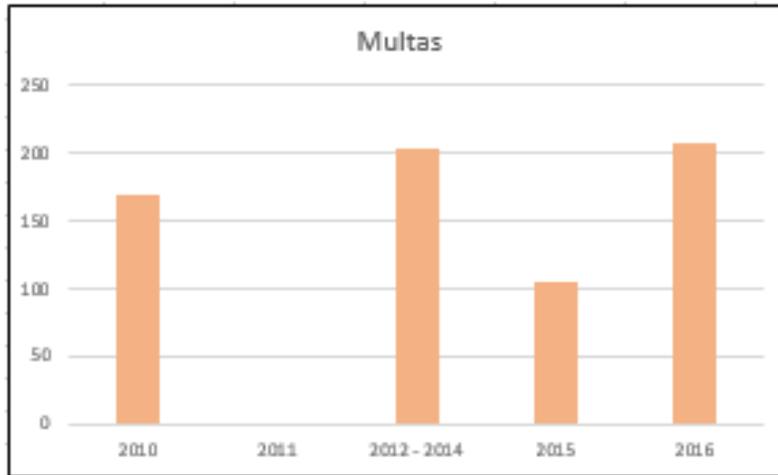
Gráfico 8



Elaboración: CGR.

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

Gráfico 9



Elaboración: CGR.

Gráfico 10



Elaboración: CGR.

A pesar de que para el periodo FONADE 2012 - 2014 se realizó la mayor cantidad de visitas, los resultados son los más bajos en cuanto a sanciones se refiere si se compara con los datos que se tienen para el periodo Ingeominas, con excepción de las multas que para ese periodo fueron de 203, superadas sólo en 2016 por la ANM (207 multas). Sin embargo, si se tiene en cuenta que se trata de un periodo de 2 y medio

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

años, en el que cuando menos por 2 años se mantuvo intensa actividad, el número de multas por año habría de resultar en relativa baja cantidad. Es decir, el periodo FONADE resulta ser el periodo de menor eficacia en todo sentido.

Durante el periodo ANM, contado a partir de 2015 a la fecha, el régimen de visitas fue moderado (entre 5 mil y 6 mil) con bajos resultados en caducidades y terminación de contratos (ver Cuadro 15 y Gráficos 7, 8, 9 y 10), no obstante una buena cantidad de multas particularmente en 2016 (en total 207), el mayor número para todo el periodo de estudio. Este periodo corresponde al Programa de Fiscalización a corto plazo.

4.2.5. Indicadores de Seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo.

Como resultado del ejercicio de consolidar los datos del PND 2010-2014 "Prosperidad para todos", con los del PND 2014-2018 "Todos por un nuevo país", se obtienen las siguientes observaciones:

El indicador utilizado para medir la gestión gubernamental en ejecución de la fiscalización denominado "Porcentaje de títulos mineros fiscalizados" resulta inocuo: Puede observarse que la meta de 100% se cumple con éxito independientemente de los resultados obtenidos. Un ejemplo de ello es que el indicador de seguimiento para 2013 y 2014 dentro del periodo FONADE, se cumple exitosamente, y de ninguna manera muestra las falencias de los resultados y las dificultades que ese periodo tuvo que afrontar. Se trata de un indicador porcentual de ejecución, que impide la comparación directa del número de visitas de fiscalización realizadas por año. Más aún, no incluye

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

ningún elemento o variable que permita hacer medición sobre la calidad y eficiencia de la fiscalización. Ver Gráfico 11.

Con respecto a esta situación, la Contraloría General de la República observó que la fiscalización a los títulos mineros había aumentado a 94%, pero con baja calidad y sin indicadores para medirla.¹³

Gráfico 11
Indicador: Porcentaje de títulos mineros fiscalizados



Fuente: Sinergia DNP

El segundo indicador observable en el seguimiento al PND, denominado “Índice de Fatalidad Minera”, que en principio debería mostrar la mejoría que ha inducido la fiscalización en materia de seguridad y el programa de prevención, no muestra tendencia visible. El periodo en cuestión muestra una curva sin tendencia evidente, tal como puede observarse en el consolidado del indicador, Gráfico 12.

¹³ Revista Economía Colombiana, edición No. 333. Noviembre-diciembre de 2011, Página 14.

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

Esta situación descrita anteriormente, puede observarse que aplica también al número de emergencias atendidas por el Servicio Minero y la ANM, ya que estos datos teóricamente deberían mostrar reducción hacia futuro.

Gráfico 12
Indicador: Índice de Fatalidad Minera



El índice de Fatalidad Minera muestra el número de mortalidades registradas por cada millón de horas hombre trabajadas (lo que equivale aproximadamente a las fatalidades que se presentan en una empresa de 500 trabajadores en un año de operación), Gráfico 13.

Gráfico 13



Fuente: Informe de Gestión 2016 Agencia Nacional de Minería

Este indicador es calculado con la producción del carbón y el número de fatalidades reportadas en el año. El problema que presenta este indicador es que los registros corresponden solamente a la minería del carbón, que por su desarrollo en el país puede aportar los datos necesarios para su verificación y seguimiento.

5. EVALUACIÓN PRESUPUESTAL DE PROGRAMAS DE FISCALIZACIÓN

El Programa de Fiscalización Minera para el período de estudio se encuentra dividido en 2 grandes partes en cuanto a la proveniencia de los recursos: Periodo 2010 - 2011 cuyos recursos provienen del Presupuesto Nacional (en el que se encuentra inmerso en el que para este estudio se ha denominado Periodo INGEOMINAS) y otro periodo entre 2012 a 2016 (que corresponden a los denominados Periodo FONADE y Periodo ANM), debido a que mediante Acto Legislativo N° 5 del 2011 se asignó 2% del valor de los ingresos que por regalías tenga la Nación, a la Fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo.

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

En los años 2010 a 2012 se ejecutó el proyecto *Mejoramiento y Desarrollo de las Prácticas Mineras en la Explotación de los Recursos Minerales en el Territorio Nacional*, a cargo del Servicio Geológico Colombiano - SGC, el cual incluía la actividad de Fiscalización de Títulos Mineros, cuya ejecución se realizó desde 2008, como se muestra en el Cuadro 16.

Cuadro 16
Mejoramiento y desarrollo de las prácticas mineras en la explotación de los recursos minerales en el territorio nacional

Vigencia	Valor Solicitado	Apropiación Inicial	Apropiación Vigente	Compromiso	Obligación	Pago	Avance Financiero	Avance Físico	Avance Gestión
2008	5.000	5.000	7.766	7.573	5.844	4.520	75,30%	0%	0%
2009	7.500	7.500	7.500	5.350	5.008	4.993	66,80%	110%	119%
2010	7.820	7.820	7.820	5.786	5.522	5.425	70,60%	166%	54%
2011	7.850	25.234	63.298	59.992	58.526	57.494	92,50%	133%	27%
2012	36.050	178.239	7.746	5.121	3.833	3.721	49,50%	52%	6%
TOTAL	64.220	223.793	94.130	83.822	78.733	76.153			

Fuente: SPI-DNP

(Cifras en millones de pesos)

Se evidencia que entre el 2008 y el 2011 el presupuesto se incrementó en un 715% y el avance financiero para el 2011 fue del 92%, viéndose reflejado en un avance físico de 133%, con una revisión del 40% de los títulos mineros legales en promedio anual, con una sola visita anual¹⁴ realizada solamente por 1 ingeniero¹⁵. Para 2011, este proyecto tenía como meta fiscalizar el 90% de los títulos mineros vigentes, cumpliendo solamente con el 44,4% de la meta.

Con el objetivo de realizar fiscalización al 100% de los títulos mineros en el período 2012-2014, como se mencionó anteriormente, el 27 de diciembre de 2011 el Servicio Geológico Colombiano firmó con el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE el Convenio N° 211045, por

¹⁴ ANM. ABC de Fiscalización. 2012.

¹⁵ ANM. Boletín de prensa N° 1 del 17 de octubre 2012.

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

valor de \$345.600 millones, incluidas adiciones, con vigencias futuras del 2012, 2013 y 2014, distribuido de la siguiente manera: 16,06% con recursos del Presupuesto General de la Nación – PGN, a cargo del SGC y 83,94% con recursos del Sistema General de Regalías – SGR, a cargo de la ANM, por cuanto este convenio fue cedido a esta última el 20 de noviembre de 2012.

En el Cuadro 17 se muestra la ejecución del programa de Fiscalización de la Exploración y Explotación de los Yacimientos y Conocimiento y Cartografía Geológica del Subsuelo, entre los años 2012 y 2016, con recursos del presupuesto del SGR, según los Decretos de Liquidación Bianual del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP.

Cuadro 17
Fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo Periodo 2012 - 2016

AÑOS	PRESUPUESTO INICIAL	PRESUPUESTO AJUSTADO A LAS REGALÍAS	GIROS	SALDO PARA EL SIGUIENTE BIENIO	% GIROS	DECRETO
2012	181.991	212.831	171.101	10.890	80,39%	1399/2013
2013-2014	365.415	357.304	123.242	234.062	34,49%	0722/2015
2015-2016	614.305	512.568	236.850	275.718	46,21%	1103/2017
TOTAL	1.161.711	1.082.703	531.193	520.670	49,06%	

Fuente: Decretos de liquidación bianual del SGR.
 (Cifras en millones de pesos)

En este periodo se asignaron \$1,08 billones, de los cuales solamente se giraron \$531.193 millones, correspondientes a 49,06% del presupuesto asignado respecto a los giros realmente efectuados, evidenciándose una muy baja ejecución, que corresponde con los resultados alcanzados, reseñados anteriormente en los numerales 4.2.2, 4.2.3. y 4.2.4.

Dichos recursos fueron distribuidos, mediante resoluciones del MME, entre la Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH, la Agencia Nacional de

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

Minería - ANM, el Servicio Geológico Colombiano – SGC, el Ministerio de Minas y Energía – MME y la Gobernación de Antioquia.

Para el año 2012, mediante Decretos Ley 4950 de 2011 y 1243 de 2012, y Resolución del MME N° 181309 de 2012, se asignaron a la ANM \$172.892 millones para la *Fiscalización de la Exploración y Explotación de los Yacimientos*, correspondiente a 81,23% del presupuesto para *Fiscalización de la Exploración y Explotación de los Yacimientos y Conocimiento y Cartografía Geológica del Subsuelo*. De estos recursos se comprometieron \$170.493 millones y no se realizó giro alguno. Sin embargo en el Decreto de Liquidación 1399 de 2013 del MHCP, afirma que \$171.101 millones fueron efectivamente girados. Cabe aclarar que el presupuesto del SGR es de caja, por cuanto las asignaciones presupuestales que quedan sin ejecutar al finalizar el bienio, así como las obligaciones pendientes de pago, se trasladan como presupuesto inicial del siguiente bienio, con lo cual no se presenta una pérdida en la asignación como sucede con recursos del PGN.

Mediante Resolución N° 90093 de 2013, el MME distribuyó los recursos para el bienio 2013-2014, tal como se muestra en el Cuadro 18.

Cuadro 18
Recursos del SGR para Fiscalización Minera
2013 – 2014

ENTIDAD	APROPIACIÓN VIGENTE *	OBLIGADO	GIRADO	% GIRO	SALDO PARA EL SIGUIENTE BIENIO
ANM	321.557	198.847	198.847	61,84%	122.710
DPTO DE ANTIOQUIA	1.000	0	0	0,00%	1.000
TOTAL	322.557	198.847	198.847	61,65%	123.710

Fuente: Resoluciones del MME e información del MME.
(Cifras en millones de pesos)

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

Se evidencia que para las actividades de Fiscalización se asignó 41,89% de los recursos *para Fiscalización de la Exploración y Explotación de los Yacimientos y Conocimiento y Cartografía Geológica del Subsuelo*, pero que incluyendo el saldo del bienio anterior, asciende a 90,28%. Para el bienio 2013 – 2014, la ANM presentó un nivel de ejecución de 61,65%, sin embargo la Gobernación de Antioquia no realizó ningún tipo de giro. Para este bienio se giraron \$198.847 millones, según informe de ANM.

En el Cuadro 19 se muestran los recursos asignados para el bienio 2015 – 2016, Resolución No. 40175 de 2015 del MME, que representan 19,7% del presupuesto para la *Fiscalización de la Exploración y Explotación de los Yacimientos y Conocimiento y Cartografía Geológica del Subsuelo*, e incluyen los recursos del bienio anterior, asciende a 44,52%.

Cuadro 19
Recursos del SGR para Fiscalización Minera
2015 – 2016

ENTIDAD	APROPIACIÓN VIGENTE *	OBLIGADO	GIRADO	% GIRO	SALDO PARA SIGUIENTE BIENIO
ANM	218.710	69.626	68.996	31,55%	149.084
DPTO DE ANTIOQUIA	8.353	1.223	4.054	48,53%	2.998
MME **	1.133	971	971	85,70%	89
TOTAL	228.196	71.820	74.021	32,44%	152.171

* Incluye saldos bienio anterior.

** SEGUIMIENTO A LAS FUNCIONES DELEGADAS.

Fuente: Resoluciones del MME e información del MME.
 (Cifras en millones de pesos)

En este periodo nuevamente se disminuyó la ejecución presupuestal, pasando de un 61,65% a un 32,44%, conllevando a que la gestión del programa de *Fiscalización de la Exploración y Explotación de los Yacimientos* fuera ineficiente. Sin embargo, el MME mejoró su desempeño en materia

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

presupuestal en actividades de seguimiento a las funciones delegadas, alcanzando un 85,68% en la ejecución de recursos, asignados mediante Resolución N° 40529 del 2015.

5.1. Programa de Fiscalización minera a Largo Plazo

Según la ANM:

*"El Nuevo Modelo de Fiscalización implica actuar sobre toda la cadena de valor al involucrar los recursos y reservas como riqueza intangible de la nación y la producción minera como riqueza tangible que garantiza la sostenibilidad fiscal; da prioridad a la efectividad y oportunidad en las actuaciones como Autoridad Minera, asume la función fiscalizadora con mayor autonomía, fortalece la imagen institucional frente al titular minero y entidades del sector, así como la transparencia frente a la gestión y uso de los recursos de la Nación."*¹⁶

Este modelo incluye 3 subproyectos que pueden encontrarse referenciados en el Gráfico 14.

Gráfico 14

¹⁶ Informe de Gestión 2015. Agencia Nacional de Minería –ANM. Pág. 31.

Modelo Conceptual para la Fiscalización minera



Fuente: Minminas

La conceptualización del nuevo Modelo la realizó la ANM en el año 2015 de manera paralela a la ejecución del programa a corto plazo. Durante 2016 se llevó a cabo el desarrollo de los proyectos que del modelo se derivan, así como la implementación de los cambios conceptuales en los siguientes aspectos:

- Fiscalización a toda la cadena de valor: Recursos – Titularidad – Producción.
- Establecimiento de nuevos criterios para la priorización de visitas.
- Integración y programación conjunta de visitas de seguimiento y control, seguridad e higiene minera y estudios técnicos.
- Realización de visitas, actuación sobre el expediente y notificación de dichas actuaciones.

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

- Implementación de una herramienta de apoyo tecnológico a la gestión de fiscalización.¹⁷

Así mismo, como estrategia para seleccionar y priorizar los proyectos objeto de fiscalización y determinar el alcance de la misma, optimizando los recursos disponibles, la ANM estableció los siguientes criterios de priorización de visitas de inspección:

1. Títulos en etapa de explotación catalogados como Proyectos de Interés Nacional (PINes).

2. Títulos en etapa de explotación con situaciones de riesgo inminente y/o emergencias previas.

3. Títulos en etapa de explotación con incumplimientos técnicos evidenciados previamente.

4. Títulos que tramiten de cambio de etapa o solicitud de prórroga.

5. Títulos que promuevan dentro de su área el Programa de Formalización, visita conjunta con la Vicepresidencia de Contratación.

6. Otros según conveniencia geográfica, problemática regional, denuncias y/o solicitud de terceros.

Pero además, el modelo de fiscalización, tal como lo estructuró la ANM, tiene como eje un cambio conceptual en la manera como se pretende abordar su materialización, a través de la implementación de 3 subproyectos:

¹⁷ Informe de Gestión 2016. Agencia Nacional de Minería - ANM

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

1. Estandarización y Clasificación de Recursos y Reservas

Tiene como propósito lograr que el Estado tenga mejor conocimiento de sus recursos y reservas minerales, que la comunidad vea una industria más competitiva, más amiga de cumplir sus obligaciones contractuales y legales con el país, y que el sector minero reconozca la actividad bursátil como un atractivo más para sus fondos de inversiones.

Mediante este subproyecto se propone realizar e implementar un *Estándar Colombiano para la estimación, certificación y reporte de los prospectos de exploración y de recursos y reservas minerales* y adoptar e implementar la *Clasificación marco de las Naciones Unidas para los recursos y reservas minerales y la energía fósil*.

2. Control a la Producción

Este proyecto es uno de los pilares del *Modelo de Fiscalización Minera* que la Agencia Nacional de Minería viene implementando desde el Bienio 2015-2016. El Control a la Producción se lleva a cabo considerando dos escenarios:

- Los Proyectos de Interés Nacional - PIN que generan cerca del 95% de los ingresos por concepto de regalías y contraprestaciones económicas, proyectos que pactan contractualmente fórmulas específicas en las cuales intervienen variables de calidad, así como diversos puntos de control
- Un segundo escenario conformado por los proyectos que no son de interés nacional y que generan el 5% restante de los ingresos, titulares mineros que aplican la fórmula general para la liquidación de regalías.

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

Considerando las diferencias técnicas los planteamientos serán diferentes:

a. Para Proyectos de Interés Nacional Estratégico – PINes, la Universidad Nacional de Colombia planteará el mecanismo necesario para ejercer la función de control a la producción de los contratos mineros de Cerrejón, Colombian Natural Resources - CNR, Drummond, Glencore y Cerro Matoso, elegidos como contratos piloto. Lo interesante de este proyecto es que está fundamentado sobre una plataforma tecnológica que permitirá que la autoridad minera por primera vez pueda tomar por su cuenta de manera directa el control de la producción. El desarrollo de esta idea es innovador en tal medida que su materialización vencería uno de los más grandes problemas que tiene el control de la producción minera, que es la dependencia a la que está sometida el estado colombiano de la certificación de terceros y de la idoneidad de los concesionarios para ejercer la comprobación de primera mano de los datos básicos para la liquidación de las regalías.

b. Para llevar a cabo el control de la producción en los proyectos no PINes, la entidad adoptó 5 nuevos modelos de acta de visita de fiscalización integral¹⁸. De esta manera, la Agencia Nacional de Minería considera subsanar la incertidumbre en la determinación efectiva de los volúmenes de producción para la liquidación de regalías. Mediante el ejercicio de la función fiscalizadora procura la adopción de buenas prácticas por parte de los titulares mineros, exigiendo la implementación de mecanismos que

¹⁸ Acta de visita a títulos en etapa de exploración. Acta de visita a títulos en etapa de construcción y montaje. Acta de visita a título en etapa de explotación - cielo abierto. Acta de visita a títulos en etapa de explotación - subterránea. Acta de visita a títulos en etapa de explotación - aluviones.

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

garanticen que los datos de producción sean transparentes, trazables, verificables y auditables.

3. Sistema de Información de Gestión – Fiscalización Minera.

El Sistema de Información soportará las necesidades del nuevo modelo de fiscalización, alineado con la estrategia de *Gobierno en Línea* y arquitectura TI definidas por MinTIC.

El Sistema de Información deberá registrar, controlar, consolidar y reportar datos e información de *Seguimiento, Control y Seguridad Minera* a nivel nacional. Un primer resultado del subproyecto permitió el desarrollo e implementación de una aplicación móvil para el módulo de visitas de fiscalización integral, que está facilitando el cargue y consulta de información en tiempo real y minimizando las probabilidades de error o alteración en la información. Actualmente se encuentra en periodo de prueba.

6. CONCLUSIONES

1. La fiscalización minera en Colombia no cuenta con una batería de indicadores que permita realizar seguimiento al desarrollo de la industria minera. Bajo estas condiciones, no es posible medir en forma alguna el impacto de la gestión gubernamental en ejercicio del control sobre la industria minera.

2. No existe para periodo 2010 – 2012 en realidad un Programa o Modelo específico de fiscalización minera. Durante ese periodo, el Servicio Minero de Ingeominas, al igual que las Gobernaciones delegadas, ejecutaron seguimiento de las obligaciones emanadas de los títulos mineros, en cumplimiento a su función legal de fiscalizar el desarrollo de la actividad extractiva de los recursos minerales.

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

3. La ANM presentó una serie de inconformidades con las cuales se puede descalificar la fiscalización realizada durante el periodo del contrato con FONADE, 2013 – 2014. En esa serie de inconformidades se encuentran la falta de personal idóneo para realizar el trabajo, la rebaja en el perfil requerido para realizar las visitas, el mayor tiempo empleado, las inconsistencias en la información, entre otras.

4. A pesar de que para el periodo FONADE 2013 – 2014 se realizó la mayor cantidad de visitas, los resultados son los más bajos en cuanto a sanciones se refiere.

5. Es factible señalar que en los datos condensados para el periodo 2010 – 2016, no obstante las grandes dificultades que presentan por la discontinuidad de ejecución, muestran con cierta evidencia que el número de visitas no es determinante en los resultados obtenidos.

6. El indicador utilizado para medir la gestión gubernamental en ejecución de la fiscalización denominado “Porcentaje de títulos mineros fiscalizados” resulta inocuo: Puede observarse que la meta de 100% se cumple con éxito independientemente de los resultados obtenidos.

7. El “Índice de Fatalidad Minera”, que en principio debería mostrar la mejoría que ha inducido la fiscalización en materia de seguridad y el programa de prevención, no muestra tendencia visible. El periodo en cuestión muestra una curva sin tendencia evidente.

8. En materia de fiscalización, la Agencia Nacional de Minería – ANM, con apoyo de la Universidad Nacional de Colombia – UN, ha presentado un Programa a largo plazo basado en una plataforma tecnológica, que podría cambiar fundamentalmente la situación inerte del Estado y colocarlo en condiciones de exigir el cumplimiento de las

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

obligaciones contractuales de la industria minera con el fin de proteger los intereses de la Nación y de la sociedad.

9. El subproyecto *Estandarización y Clasificación de Recursos y Reservas* permitiría que el Estado tenga mejor conocimiento de sus recursos y reservas minerales. Este subproyecto propone realizar e implementar un Estándar Colombiano para la Estimación, Certificación y Reporte de los Prospectos de Exploración y de Recursos y Reservas Minerales.

10. El programa a largo plazo está fundamentado sobre una plataforma tecnológica que permitirá que la autoridad minera por primera vez pueda tomar por su cuenta de manera directa el control de la producción. El desarrollo de esta idea es innovador en tal medida que su materialización vencería uno de los más grandes problemas que tiene el control de la producción minera, que es la dependencia a la que está sometida el estado colombiano de la certificación de terceros y de la idoneidad de los concesionarios para ejercer la comprobación de primera mano de los datos básicos para la liquidación de las regalías.

11. El Sistema de Información de Gestión de Fiscalización Minera soportará las necesidades del nuevo modelo de fiscalización, alineado con la estrategia de gobierno en línea y arquitectura TI definidas por MinTIC.

12. Existe una muy baja ejecución presupuestal con los recursos del Sistema General de Regalías (32.44% para el bienio 2015-2016), haciendo ineficiente la gestión del programa de Fiscalización de la Exploración y Explotación de los Yacimientos.

7. Recomendaciones

- Avanzar en la implementación del nuevo Programa de Fiscalización para asumir el control directo sobre la información relacionada con la producción en los Proyectos PIN, y posteriormente y de manera gradual aplicar en los demás proyectos de explotación minera.
- Incrementar la presencia de la ANM en las regiones, descentralizando sus funciones para mejorar la acción fiscalizadora mediante una relación más inmediata con los titulares mineros.
- Diseñar, construir e implementar indicadores que permitan medir el impacto de la gestión gubernamental en el desarrollo de la actividad minera. Asegurar la estabilidad y el fortalecimiento institucional de la Autoridad Minera Delegada, ANM, particularmente en su función de fiscalización mediante asignación de recursos, dotación de elementos tecnológicos y capacitación del recurso humano.

Bibliografía

- Informe evaluación modelo de fiscalización. Diego Vio Gorget, Consultor BID, 2014
- Nuevo modelo de fiscalización para los títulos mineros en Colombia. Diego Vio Gorget, Consultor BID, 2014

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES

- Informe de Gestión 2010. Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas)
- Informe de Gestión 2011. Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas)
- Informe de Gestión 2012. Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas)
- Memorias al Congreso de la República 2010 – 2011, 2011 – 2012, 2012 – 2013, 2013 – 2014, 2014 – 2015, 2015 – 2016, 2016 – 2017. Ministerio de Minas y Energía – MME.
 - <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicEntidadP/122/21/26>
 - Informe de Gestión 2015. Agencia Nacional de Minería –ANM.
 - Informe de Gestión 2016. Agencia Nacional de Minería –ANM.
 - Revista Economía Colombiana, edición No. 333. Noviembre-diciembre de 2011. Aproximación a la institucionalidad y desarrollo del sector minero Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía.
 - Política Minera en Colombia. Bases para la minería del futuro. Ministerio de Minas y Energía. 2016.