

Bogotá, D. C., 2 de junio de 2022

Senadora,
DAIRA GALVIS
Presidenta Comisión Quinta Constitucional
Senado de la República
Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para primer debate Senado del Proyecto de Ley 060 de 2021 “Por la cual se crea la licencia ambiental para la fase de exploración minera y se dictan otras disposiciones”

Señora presidenta,

Atendiendo la designación de la presidenta de la Comisión Quinta del Senado de la República como ponente, y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate en Senado al proyecto de ley referenciado en el asunto.

Adjunto a la presente la ponencia en original formato pdf y copia en formato word.

Cordialmente,



DIDIER LOBO CHINCHILLA
Senador de la República
Cambio Radical

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO. 060 DE 2021 SENADO

“Por la cual se crea la licencia ambiental para la fase de exploración minera y se dictan otras disposiciones”

1. SÍNTESIS DEL PROYECTO

La presente iniciativa tiene como propósito modificar la Ley 99 del 1993, en particular lo relacionado con la licencia ambiental para la etapa exploratoria minera y su respectivo Estudio de Impacto Ambiental. El proyecto busca la creación de la licencia ambiental para la fase exploratoria minera en el país, lo que representará la generación de una serie de requisitos para los solicitantes relacionados con la identificación, manejo, prevención, mitigación, corrección y compensación de impactos socioambientales de la actividad minera en su fase previa. **Actualmente en Colombia, la etapa de exploración se desarrolla sin el requerimiento de licencia ambiental;** existe únicamente la guía minera ambiental definida en la Ley 685 de 2001 (Código de minas), la cual se limita a una mera posibilidad de consulta para la gestión ambiental.

A continuación, se listan algunos aspectos relevantes sobre el proyecto de ley, que hacen que el mismo tome una importancia específica entorno al licenciamiento ambiental minero en el país:

- Es importante porque ayuda a controlar todos aquellos impactos socio ambientales que a la fecha no han sido identificados ni controlados durante la fase de exploración minera. Actualmente, **la legislación solo contempla el trámite de licenciamiento ambiental para proyectos mineros durante la etapa de explotación.**
- Es de amplio conocimiento que, durante la etapa inicial de extracción de minerales, tanto el medio ambiente como las comunidades aledañas pueden verse afectadas debido a que también hay actividades que, si bien no son tan invasivas como en la etapa de explotación, generan afectaciones al ambiente y a la salud que no están siendo tomadas en cuenta.
- Los impactos ambientales y sociales de la minería son ampliamente conocidos y de ellos solo resulta información que preocupa y que ha motivado a distintas organizaciones y comunidades a exigir mayor compromiso ambiental y social por parte del Gobierno. Muchos de los conflictos socioambientales existentes en Colombia son producto del desarrollo de proyectos mineros. Estos conflictos riñen entre la concepción de un territorio libre de actividades contaminantes como la minería, y la idea de una economía próspera y un territorio desarrollado que erróneamente ha vendido la actividad extractiva.
- Se han hecho más que evidentes los vacíos existentes en la normativa ambiental para regular materias de su propio resorte. La Contraloría General de la República (CGR) en su informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente (2011 – 2012), mencionó que sorprendentemente en el caso de la actividad minera, en contraste con todas las demás actividades productivas del país, **es el código de minas y no la legislación ambiental la que define las condiciones de regulación ambiental que deben cumplir los mineros.** Es decir,

un sector que debería ser regulado por la legislación y las autoridades ambientales termina siendo, por mandato de la ley, su propio regulador ambiental. Por ello, y por los impactos ambientales y sociales que ya han sido documentados por la misma CGR y otras organizaciones independientes, como daños a la calidad del agua, daño de acuíferos y contaminación atmosférica, es apremiante retornar al licenciamiento ambiental en la etapa exploratoria tal y como se dio en el año 1994 en el Decreto 1753.

2. TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Congresional

Autores de la iniciativa:

H.S. Angélica Lozano Correa, H.S Antonio Eresmid Sanguino Paez, H.S Iván Marulanda Gómez, H.S Temístocles Ortega Narváez, H.S Jorge Eduardo Londoño Ulloa, H.S Iván Leonidas Name Vásquez, H.R. Luciano Grisales Londoño

Proyecto publicado: Gaceta del Congreso número 902/2021

TRAMITE EN SENADO DE LA REPUBLICA 1° DEBATE

Ponente Primer Debate: H.S: Didier Lobo Chinchilla

3. COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN

Conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, fui designado ponente en primer debate del Proyecto de Ley No. 060 de 2021 “Por la cual se crea la licencia ambiental para la fase de exploración minera y se dictan otras disposiciones”.

4. IMPORTANCIA DEL PROYECTO DE LEY

La importancia del proyecto de ley radica en el deber de retornar a la exigencia de la licencia ambiental en la etapa exploratoria. Para entender la afirmación anterior describimos uno a uno el contexto en el cual este requisito se desarrolló en el marco de la ley marco ambiental (Ley 99 del 93) y como, con la promulgación del Código de minas en 2001, este requisito fue eliminado, debilitando los trámites ambientales requeridos para llevar a cabo proyectos de exploración minera en el país:

- El Decreto 1753 de 1994 fue el primer decreto reglamentario de la Ley 99 y en él se esclareció que las actividades mineras de la fase exploratoria requerían del trámite de licenciamiento ambiental. Concretamente el numeral segundo del artículo 7 determinó que se incluían las actividades de exploración, montaje, producción, beneficio, almacenamiento,

acopio, transporte, fundición, procesamiento y transformación de minerales, de conformidad con las definiciones y la clasificación de la gran minería contenidas en el Código de Minas.

- Igualmente, numeral 1 del artículo 8 del **Decreto 1753 de 1994**, estableció la competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales otorgar la licencia ambiental para actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, y depósito de los recursos naturales no renovables, realizadas en desarrollo de la mediana y pequeña minería. Con lo cual resulta claro que en este momento se requería licencia ambiental para el desarrollo de exploración minera, sin embargo, tras un gran número de modificaciones orientadas a reducir las actividades que requieren licencia ambiental, fue derogado por el **Decreto 1728 de 2002**.
- Por su parte, **la Ley 99 de 1993, que creó el Ministerio de Ambiente, establecía esa licencia, pero el Código Minero del 2001 la eliminó**, lo que originó los graves problemas ambientales que hoy se evidencian, como los de proyectos La Colosa en el Tolima y Greystar en Santander, los cuales reportaron afectaciones ambientales durante el desarrollo de etapas exploratorias mineras. Estos daños fueron documentados por la Contraloría General de la República en diversos estudios identificando en la etapa de exploración efectos negativos en el medio ambiente, en particular asociados a contaminación de aguas, ocupación de cauces con maquinaria e inestabilidad de los taludes.
- Las actividades de exploración minera han demostrado generar un alto impacto ambiental, y en especial, se ha diagnosticado que el impacto social de megaproyectos es altísimo. Por otra parte, se han documentado los daños en muchas labores mineras en el país aparentemente asociadas a etapas exploratorias, particularmente para materiales de arrastre y carbón subterráneo, donde se violan normas mineras y ambientales.

5. CONCEPTOS Y EVIDENCIA RECIBIDA QUE DEMUESTRAN LA NECESIDAD DE LA LICENCIA AMBIENTAL

Asimismo, tal es la importancia del proyecto de ley, que a lo largo del periodo legislativo ha sido presentado en tres oportunidades, y con motivo de ello, se ha podido nutrir de una serie de visiones a favor y en contra, las cuales presentaremos de forma resumida a continuación:

5.1 Conceptos recibidos

Entre las entidades de Gobierno que han emitido su concepto respecto a la viabilidad del proyecto se encuentran: la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA); el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; el Ministerio de Minas y Energía, la Corporación Autónoma del Tolima – Cortolima; y Corantioquia. Todos estos conceptos fueron directamente solicitados por la autora del proyecto, la H.S. Angélica Lozano mediante comunicación enviada el 15 de julio de 2021. Dichos conceptos, se basan en una serie de preguntas formuladas de manera tal que se pueda conocer con detalle por qué una actividad tan invasiva en términos de área y con una serie de actividades tan detalladas como el estudio del yacimiento minero y el trabajo 24 horas al día de cientos de operarios, las solicitudes eventuales de sustracciones de reserva de Ley 2 de 1959, resultan ser -para estas entidades- actividades inocuas que no representan daño alguno para el medio ambiente

A continuación, se hará una breve descripción del concepto emitido por cada una de las entidades listadas en el párrafo anterior:

- **ANLA**: En respuesta del 6 de agosto de 2021, esta entidad mencionó lo siguiente:

“(…) las actividades que componen la fase de exploración minera a gran escala, que tienen el potencial de ocasionar impactos, conforme al procedimiento actual, la intervención para el uso y aprovechamiento de recursos naturales necesarios para la construcción de una vía, la generación de emisiones y el aprovechamiento de flora, requieren permisos ambientales que deben ser tramitados ante las autoridades ambientales regionales.

Bajo este escenario, la imposición de realizar el proceso de licenciamiento ambiental, que incluye la realización de un Estudio de Impacto Ambiental y su posterior evaluación, para un proyecto en donde **los impactos pueden ser controlados a través de medidas de manejo incluidas en los permisos ambientales ya existentes, sin que el proceso de licenciamiento ambiental otorgue un valor adicional que contribuya a la protección de los recursos y el ecosistema**, por el contrario podría generar efectos adversos, dado que el ingreso al territorio y por ejemplo la toma de muestras, colecta y demás requisitos necesarios, que implica presencia en los territorios derive otras problemáticas ya no de carácter ambiental.

Por el contrario, las problemáticas presentadas, están asociadas a la reglamentación de permisos de uso y aprovechamiento de recursos, fijadas en el Decreto- Ley 2811 de 1974 y sus posteriores decretos reglamentarios, los cuales si, requieren con urgencia de la actualización y mejora, especialmente de los lineamientos allí establecidos, las formas de acceso a los recursos y las obligaciones que hoy permite la norma imponer.

Por lo anterior, se considera que a través de otros instrumentos de manejo ambiental se puede garantizar que las actividades se realicen de manera adecuada en la fase de exploración de minería a gran escala, en procura de la prevención, mitigación, control o compensación de los impactos que se puedan causar por la ejecución de los proyectos, obras o actividades en la mencionada fase, y de esta manera evitar la generación de mayor carga administrativa en ambas partes (regulado y regulador) que puede ocasionar impactos no previstos en el ámbito económico y social.” (Subrayado fuera de texto original)

Por otro lado, y en un nuevo documento allegado por la ANLA dentro del proceso de evaluación del proyecto de ley que nos ocupa con fecha 28 de julio de 2021, esta entidad no es clara en dar respuesta a la pregunta formulada por la autora de la iniciativa dentro de la misma comunicación enviada el 15 de julio de 2021, donde se le preguntó a la ANLA su opinión sobre el pronunciamiento de la OCDE sobre la necesidad de exigir licencia ambiental en actividades exploratorias mineras. La ANLA no respondió a tal cuestionamiento sino que se limitó a describir nuevamente los mismos argumentos de la comunicación citada con anterioridad (la allegada al Congreso con fecha del 6 de agosto).

Finalmente, se le preguntó a la ANLA que cómo puede explicar que una obra de la magnitud del túnel El Gigante en el proyecto Santurbán no sea considerado como objeto de licenciamiento ambiental, como sí lo son los túneles viales o los túneles de desviación en represas. La ANLA ante dicha pregunta no presentó argumento alguno. Su proceder fue mencionar que: “(...) *todas aquellas actividades u obras que se realicen fuera del marco de la licencia ambiental de competencia de la ANLA, de acuerdo con las facultades establecidas en el Decreto Ley 3573 del 27 de septiembre de 2011, Decreto 376 de 2020 y en el Decreto 1076 de 2015, no son objeto de evaluación ni seguimiento por parte de esta Autoridad Ambiental.*”, sino que debían ser las autoridades regionales quienes informaran, y por lo tanto se envió traslado a la Corporación Autónoma de la jurisdicción, en este caso particular, la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB).

- **Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB):**

Como se explicó previamente, la manera de determinar si la licencia ambiental para proyectos de exploración minera tiene un soporte sólido en el entendido de que sin ella, no es posible controlar impactos ambientales que pueden ocurrir durante esta etapa; y ante la negación de la ANLA de la necesidad de retornar a este instrumento ambiental pues alegan que ya los existen los instrumentos necesarios para el control de los impactos generados en la etapa exploratoria, por cuanto no es necesario adicionar una exigencia más como lo es la licencia; nos permitimos presentar un ejemplo contundente del daño que se ocasiona al medio ambiente producto de los trabajos realizados en etapas exploratorias mineras. Ese es el caso de las actividades exploratorias desarrolladas en el marco del proyecto aurífero en el páramo de Santurbán.

La respuesta brindada por la Corporación Autónoma, no es más que la evidencia fehaciente de que proyectos de la envergadura de Greystar, y en general cualquier otro proyecto minero, tienen graves implicaciones sobre el medio ambiente y que por tanto, la no existencia del requisito de la licencia ambiental, no solo facilita la tarea de empresas extractivas interesadas en explotar minerales en los territorios, sino que genera daños ambientales que pudieron haber sido controlados de forma más efectiva con la existencia de la licencia ambiental.

La CDMB, informó mediante oficio CDMB9755 del 6 de agosto de 2021, en virtud del traslado enviado por la ANLA en referencia a la pregunta sobre los procesos sancionatorios elevados a por sus actividades exploratorias, y la efectividad de las Guías mineroambientales para el control de los impactos, la Corporación señaló lo siguiente:

*“(...) es preciso aclarar que según la Resolución N° 18-0861 de Agosto 20 de 2002, las Guías minero ambientales son un instrumento de consulta obligatoria y orientación de carácter conceptual, metodológico y procedimental; **por lo tanto no son jurídicamente vinculantes**. Las guías minero ambientales permiten hacer seguimiento a las actividades ambientales en el marco de la etapa de exploración. La **Sociedad Minera de Santander S.A.S** en el mes de septiembre de 2016, culminó la campaña de exploración que venía adelantando por perforación diamantina. No obstante, esta Corporación producto del*

seguimiento y vigilancia a los permisos asociados a las actividades exploratorias, ha adelantado las siguientes investigaciones administrativas. Mediante Memorando SG-CTS- 00156-2021 la Coordinación Grupo Procesos Sancionatorios informó lo siguiente:

“(…) Así las cosas, de manera respetuosa nos permitimos pronunciarnos sobre las peticiones presentadas en el numeral 8 y 9 del radicado No. 10112 de 2021:

Proceso sancionatorio con radicado No. SA-0029-2017, se puede constatar que:

*Que mediante Auto No. 409 del 14 de noviembre de 2018, se formularon los siguientes cargos contra la **Sociedad Minera de Santander S.A.S.***

CARGO PRIMERO: *Afectación al recurso hídrico como consecuencia de actividades asociadas a la excavación del túnel exploratorio ubicado en las coordenadas N: 1307444 E:1129483 Cota: 2600, sin realizar previamente estudios hidrogeológicos, generando abatimiento del nivel freático y alteración de la dirección del flujo de aguas subterráneas en las zonas de acumulación, así como de los puntos de descarga hacia zonas superficiales, afectando de manera directa el ciclo hidrológico – hidrogeológico.*

De igual manera se constituye afectación al recurso hídrico como consecuencia del contacto entre el drenaje (agua) y la roca, las cuales contienen minerales sulfurosos estos materiales reaccionan con el oxígeno atmosférico que forman ácido sulfúrico y liberan cantidades de sulfatos, hierro y otros metales que contienen los sulfuros (As, Cu, Zn) produciendo un lixiviado toxico que reaccionan con las rocas del entorno produciendo la hidrólisis de otros minerales y haciendo que se disuelvan otros elementos como Al, Ca, Mg, Mn, Si, lo cual altera la capacidad neutralizante del medio, modificando los parámetros fisicoquímicos, como lo son el pH, aumentando la conductividad, solidos totales disueltos, incorporando metales pesados (As, Cu, Fe, Zn), adicionando sales.

CARGO SEGUNDO: *Infracción a la normatividad ambiental como consecuencia del aprovechamiento del recurso hídrico proveniente del túnel exploratorio para el enfriamiento de brocas de perforación, sin contar con el permiso de Concesión de aguas subterráneas de acuerdo a lo establecido en el Decreto 1076 de 2015 “por medio del cual se expide el Decreto único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible” Artículo 2.2.3.2.16.13.*

- *Que mediante Resolución No. 0202 del 16 de marzo de 2020, en la cual se resuelve el recurso de reposición contra el Auto No. 256 del 18 de junio de 2019 por medio del cual se abre periodo probatorio y se ordena la práctica de pruebas*

En este orden de ideas, el citado proceso sancionatorio ambiental, se encuentra en la práctica de las pruebas decretadas mediante Auto No. 256 del 18 de junio del 2019.

Proceso sancionatorio SA-0039-2017, se evidencia lo siguiente:

- *Que mediante Auto No. 060 del 18 de febrero de 2019, se formuló contra la Sociedad Minera De Santander S.A.S el siguiente cargo único:*

CARGO ÚNICO: Afectación ambiental al recurso hídrico como consecuencia de los vertimientos de agua residuales domesticas a la quebrada La Baja, *realizados por el Campamento Higuera perteneciente a la Sociedad Minera De Santander S.A.S., incumplimiento lo ordenado en el permiso de vertimientos, específicamente el numeral 4 artículo 5 de la resolución No. 001044 de 28 noviembre 2016, concordante con lo establecido en el artículo 8 de la Resolución 0631 de 2015 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, debido a que se superan los límites máximos permisibles establecidos para los parámetros correspondientes a demanda química de oxígeno (DQO), demanda biológica de oxígeno (DBO5) y solidos suspendidos totales (SST), los cuales al ser comparados con el informe de caracterización de fecha 8 de agosto de 2017, radicado por la Sociedad Minera De Santander S.A.S, mediante oficio CDMB 14741.*

Además, de afectar el recurso hídrico por infringir lo dispuesto en el Decreto 1594 de 1984, artículo 37 compilado en el Decreto 1076 del 2015, en el artículo 2.2.3.3.9.3, toda vez que excede el valor máximo permisible, respecto a los Coliformes Fecales, ya que la carga bacteriológica en la PTARD del campamento la Higuera reportó una magnitud de mayor 160.000 NPM/100ml.

Que a la fecha el expediente SA-0039-2017, habiéndose agotado previamente la etapa de apertura y formulación de cargos, razón por la cual a la fecha la citada investigación se encuentra en estudio de la etapa probatoria de conformidad con el artículo 26 de la Ley 1333 del 2009

*Por su parte, en cuanto a **la empresa Greystar (hoy Eco Oro Minerals Corp,** la Coordinación Grupo Procesos Sancionatorios de la CDMB, informa:*

“(…) Igualmente, se informa que respecto a las investigaciones MENERALS CORP se adelanta los siguientes procesos sancionatorios adelantadas contra ECO ORO ambientales:

Ítem	Expediente	Nombre	Etapas Actual
1	SA-0050-2006	ECO ORO MINERALS CORP SUCURSAL COLOMBIA	Archivo definitivo Resolución 271 del 24 de enero del 2011
2	SA-0281-2010	ECO ORO MINERALS CORP SUCURSAL COLOMBIA	Auto archivo definitivo No. 446-2013 del 6 de junio del 2013
3	SA-0054-2014	ECO ORO MINERALS CORP SUCURSAL COLOMBIA	Auto de archivo No. 219 del 14 de junio del 2014
4	SA-0060-2012	ECO ORO MINERALS CORP SUCURSAL COLOMBIA	Notificación Auto de archivo No. 276 del 26 de marzo del 2021

Subrayado fuera de texto original

(...)"

La descripción anterior, referida únicamente al caso de Santurbán, un proyecto insignia para el sector minero en el país y que por más de una década ha venido realizando trabajos exploratorios, nos demuestra que los argumentos de la ANLA al aseverar que los instrumentos ya existentes son suficientes para controlar los daños, carecen de soporte. Cuanto más grande es el proyecto y la prospección de material al extraer, más grandes serán las actividades para estudiar los yacimientos y más infraestructura se requeriría, como son los túneles y un sin número de perforaciones que pueden tener influencia en la calidad de las aguas.

Los daños descritos en estos procesos sancionatorios tanto para la Sociedad Minera de Santander S.A.S como para ECOORO, no son daños menores que pueden ser controlados con permisos simples como los que nos habla la ANLA. No, los daños a acuíferos como se mencionó más arriba, así:

“sin realizar previamente estudios hidrogeológicos, generando abatimiento del nivel freático y alteración de la dirección del flujo de aguas subterráneas en las zonas de acumulación, así como de los puntos de descarga hacia zonas superficiales, afectando de manera directa el ciclo hidrológico – hidrogeológico.

En donde hubo abatimiento y cambio en la dirección de flujo de aguas subterráneas, son daños graves que obedecen a presiones sobre el suelo tan fuertes que terminan cambiando estas características. Asimismo, otros daños graves mencionados en los procesos sancionatorios, fueron los relacionados con vertimiento de aguas tóxicas, así:

De igual manera se constituye afectación al recurso hídrico como consecuencia del contacto entre el drenaje (agua) y la roca, las cuales contienen minerales sulfurosos estos materiales reaccionan con el oxígeno atmosférico que forman ácido sulfúrico y

liberan cantidades de sulfatos, hierro y otros metales que contienen los sulfuros (As, Cu, Zn) produciendo un lixiviado toxico

Impactos que de ninguna manera **“pueden ser controlados a través de medidas de manejo incluidas en los permisos ambientales ya existentes, sin que el proceso de licenciamiento ambiental otorgue un valor adicional que contribuya a la protección de los recursos y el ecosistema”** -como lo dijo la ANLA-, sino que representan tan magnitud y gravedad, que requieren de análisis y evaluaciones más rigurosas pues se pueden considerar daños irreversibles. Tan es así, que este tipo de impactos son mucho más comunes en la etapa de explotación; por tanto, no son un tema menor.

Finalmente, la CDMB informa sobre los impactos ambientales derivados de la construcción de 4 túneles en el marco del proyecto de exploración en el páramo de Santurbán, se relacionan con contaminación de agua. Acá se presenta lo descrito por la entidad ambiental:

“(…) es importante precisar que dentro del título minero No 3452 de la empresa Eco Oro Minerals Corp (Greystar) fueron construidos 4 túneles exploratorios en el marco de la exploración técnica del *Proyecto de Oro-Plata de Angostura*, el cual cuenta con un plan de manejo ambiental impuesto por la CDMB mediante Resolución No 568 del 4 de junio de 1997, exclusivamente para actividades de exploración de metales preciosos.

Según Eco Oro Minerals Corp (2012), durante la exploración se construyeron los túneles Perezosa-1 (32 m), Perezosa-2 (2500 m), Veta de Barro (415 m) y Fuego Verde (198 m). Los túneles en mención fueron construidos con el propósito de acceder a las estructuras mineralizadas y obtener muestras para estudiar la geología y contenido de metales de interés económico (oro y plata).

La CDMB ha evidenciado impactos ambientales en la calidad del agua, relacionados con los túneles exploratorios de Veta de Barro y La Perezosa, ubicados dentro del título minero No 3452 de la empresa Eco Oro Minerals Corp., en el marco del seguimiento ambiental del proyecto, monitoreo e investigación en procesos sancionatorios. A continuación, se describen los impactos ambientales en mención:

1. Contaminación al recurso hídrico por descargas de residuos sólidos sedimentables a la Quebrada Angostura, producidas en los sistemas de tratamientos de las aguas de drenaje provenientes del túnel exploratorio Veta de Barro. Evidenciado en la visita del 23 de marzo de 2012, e investigado en el marco del proceso sancionatorio SA-0060-2012 (Auto No 714 de 2012 y Resolución No 627 de 2015).
2. Contaminación al recurso hídrico por descargas de aguas acidas que no cumplen con los parámetros establecidos en la normatividad ambiental colombiana, resultado de la inactividad del sistema de tratamiento de los drenajes provenientes de los túneles exploratorios Veta de Barro y La Perezosa (*drenaje ácido de mina*). Evidenciado durante el seguimiento ambiental y monitoreo del proyecto (memorando del 17 de marzo de 2006), e investigado en el marco del proceso sancionatorio SA-0050-2006 (Resolución No 1248 de 2010).

3. Contaminación al recurso hídrico por descargas de aguas acidas a la Quebrada La Perezosa que no cumplen con los parámetros establecidos en la normatividad ambiental colombiana, resultado de la ineficiencia del sistema de tratamiento del drenaje proveniente del túnel exploratorios La Perezosa (*drenaje acido de mina*). Documentado en el informe técnico del 1 de octubre de 2010 e investigado en el marco del proceso sancionatorio SA-0281-2010 (Resolución No 389 de 2012).

- **Ministerio de Minas y Energía**

Mediante comunicación No.: 2-2021-021724 del 26 de octubre de 2021, el Ministerio de Minas y Energía respondió a los interrogantes planteados por la H.S. Angélica Lozano, en particular, sobre el argumento de esta cartera para no exigir el trámite de licenciamiento ambiental en etapas exploratorias mineras. La respuesta facilitada por este Ministerio reza así:

“Conforme a lo anterior, se considera que técnicamente no es necesaria la licencia ambiental para la fase de exploración minera toda vez que durante esta fase se desarrollan actividades que no conciben impactos ambientales que generen deterioro grave a los recursos naturales que requieran de un instrumento de manejo y control como la licencia ambiental. Entre estas actividades se incluyen los trabajos, estudios y obras necesarios para establecer y determinar la existencia y ubicación del mineral o minerales contratados, la geometría del depósito(s) dentro del área concesionada, en cantidad y calidad económicamente explotables, la viabilidad técnica de extraerlos y el impacto que sobre el medio ambiente y el entorno social pueda causar la potencial explotación.

(...)

Recordemos que el artículo 49 de la Ley 99 de 1993 establece la obligatoriedad de la licencia ambiental para la ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad que, de acuerdo con la ley y los reglamentos pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje, lo cual claramente no corresponde a la etapa de exploración, que como ya se expresó, es de bajo impacto ambiental, toda vez que de lo que se trata es de determinar la existencia de los minerales otorgados en concesión, sus características, cantidades y aprovechamiento económico, estableciéndose en esta etapa la continuidad o no del proyecto minero.

- **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS):**

Respecto a la respuesta allegada por el Ministerio de Ambiente con fecha del 13 de octubre de 2021, se puede resumir en que las preguntas de su conocimiento en los daños generados en la etapa exploratoria con omisión al desarrollo de los proyectos mineros en Santurbán, en Santander; Quebradona en Antioquia; y La Colosa en el Tolima, todos fueron trasladados a las Corporaciones Autónomas Regionales y a la ANLA. Si bien, ellas tienen el deber y la

responsabilidad del seguimiento y evaluación de los recursos naturales de su jurisdicción, no es responsable que la entidad rectora del tema ambiental en Colombia no pueda dar respuesta a cuestionamientos que relacionan el estado del ambiente en regiones donde actualmente se llevan a cabo actividades exploratorias de gran envergadura. La respuesta facilitada por el MADS solo deja un mensaje y es que ellos se desentienden de sus competencias en la conservación de los recursos naturales y que no tienen mayor información que dé cuenta de la no generación de impactos o daños “graves” producto de la ejecución de etapas exploratorias mineras.

Corantioquia: Para evidenciar los daños generados por actividades mineras en etapa exploratoria, empleamos el caso de la quebrada La Fea, localizada en el municipio de Jericó, Antioquia, y afectada por la actividad minera desarrollada por el proyecto Quebradona. La información allegada por parte de la Corporación se presenta a continuación:

*“Se adelantó investigación sancionatoria ambiental bajo el expediente CA4-2016-31, **en contra de la sociedad MINERA DE COBRE QUEBRADONA S.A.S. BENEFICIO E INTERÉS COLECTIVO**, NIT 900.156.833-3, misma que fue decidida de fondo a través de la Resolución N° 160CA-RES2012-7685 del 31 de diciembre de 2020, declarándola **responsable por infracción normativa al intervenir la zona de retiro o de protección de la fuente de agua denominada “Sin Nombre”, afluente de la quebrada “La Fea”, con la instalación de la Plataforma de Exploración Minera N° 10, conocida como “CHA-10” (ya recuperada), aproximadamente a quince (15) metros del cauce; y consecuencia de lo anterior, se impuso una multa de DOSCIENTOS OCHENTA Y OCHO MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y DOS MIL CIENTO SEIS PESOS M.L. (\$288.372.106).**”*

*Una vez notificada la decisión a la persona jurídica sancionada y a las personas naturales vinculadas al trámite en calidad de terceros intervinientes, fueron radicados ante la Corporación dos recursos de reposición interpuestos frente a la Resolución que declaró responsable y **sancionó con multa a la empresa minera**, los cuales fueron decididos de fondo tal como consta en la Resolución N° 160CA-RES2103-1763 del 16 de marzo de 2021, sin que se haya accedido a lo recurrido; por lo tanto, actualmente **el expediente se encuentra en firme** y con orden de archivo.”*

Lo anterior, evidencia nuevamente que no son daños menores los presentados en esta etapa exploratoria, y que la intervención de cauce en la quebrada La Fea, fue tan grave, que representó una infracción y un proceso sancionatorio en firme.

Cortolima: Finalmente, en el trámite del presente proyecto de ley, esta Corporación tuvo injerencia en el sentido de dar respuesta (100.04.4.1 sin fecha) a uno de los interrogantes planteados por el Congreso y trasladados por parte de la ANLA y el MADS, en relación con los impactos ambientales derivados de las actividades mineras exploratorias del proyecto La Colosa. Cortolima, pesé a que no respondió con el punto relacionado con el proyecto minero, sí lo hizo para describir qué tan efectivas han sido las guías mineroambientales en el seguimiento y control de los impactos ambientales derivados de la etapa exploratoria minera. Su respuesta ante lo anterior es la siguiente:

“(…) este Despacho se permite manifestar que considera que las guías minero ambientales son poco efectivas en la vigilancia y control de proyectos mineros a gran escala en etapa de exploración, basado en las siguientes apreciaciones:

(…)

4. En virtud del principio de simultaneidad contemplado en el artículo 200 de la Ley 685 de 2001, los estudios y trabajos de exploración técnica y los de viabilidad ambiental de la explotación objeto del título minero, se ejecutan en forma simultánea; lo cual, a juicio de este Despacho hace que lo que se contemple en las guías minero ambientales pase a ser secundario pues los esfuerzos de las partes están encaminados al trámite de licenciamiento ambiental propio de la explotación.

5. Conforme a lo establecido en el artículo 201 y 272 de la ley 685 de 2001, la prospección minera no requiere de autorización o permiso alguno de orden ambiental, excepto para área de reserva o para el uso o aprovechamiento de un recurso natural puntual; amparado en lo cual, si bien puede ser presentada a la autoridad ambiental una guía minero ambiental, al no requerir aprobación alguna y ante la falta de información técnica, no es oponible la prospección a realizar y el ejercicio de la vigilancia y control, a razón de ello puede verse con menor relevancia.

*Finalmente para concluir, desde el punto de vista de la legislación ambiental actual la etapa de exploración en los proyectos mineros de nuestra competencia **carece de un instrumento de control y manejo ambiental de las actividades mineras, y solo se limita al ejercicio de requerir los permisos ambientales para uso o aprovechamiento de recursos naturales**, en caso de ser necesarios **quedando limitada la actividad de control a esta temática toda vez que la licencia ambiental está contemplada para la etapa de explotación minera.**” Subrayado fuera de texto original.*

Esto último, mencionado por Cortolima, es un buen resumen de la realidad en el país frente a los proyectos de minería en su etapa exploratoria. Un guía minero ambiental construida y convertida como un requisito administrativo más, que solo exige una lista de permisos y trámites de uso y aprovechamiento (si hay lugar; dependiendo de proyecto), y que solo se limita a ello; darles trámite. Pero que en ninguna instancia realiza un seguimiento y control riguroso de los impactos ambientales derivados de la etapa exploratoria. Resulta muy preocupante que una Corporación de las características de Cortolima, la cual ha tenido en su jurisdicción megaproyectos como el de La Colosa de la gigante minera AngloGold Ashanti, dentro de su territorio, y un sinnúmero de otras solicitudes y títulos mineros; por ejemplo, en los municipios de Cajamarca y Piedra, haga estas declaraciones. Sin duda no se puede negar la inoperancia y lo inefectivas que han sido las guías mineroambientales para evitar daños graves en el medio ambiente.

5.2 Audiencia Pública

En la Comisión V de Senado, durante el mes de junio de 2021, se llevó a cabo audiencia pública. El propósito de esta fue escuchar las dos posiciones: en contra y a favor de implementar la licencia ambiental en la fase exploratoria de proyectos mineros.

Se destacan a continuación, apartes de las intervenciones que soportan la necesidad de incluir nuevamente en la Ley 99 del 93, el trámite de licencia ambiental para etapas de exploración minera, con el objeto de enriquecer el contenido de la presente ponencia:

Visión a favor de la implementación de la licencia:

- Sí hay impactos generados por la explotación minera y de hecho hay dos sanciones puntuales a la empresa AngloGold Ashanti en el caso de una intervención del área de reserva forestal central en Cajamarca y hay sanción en firme de parte del Ministerio de ambiente y también hay una sanción por la intervención de la quebrada La Fea en Jericó, Antioquia con también sanción en firme.
- Hay por lo menos 10 estudios de la Universidad del Rosario, IDEA de la Universidad Nacional de Colombia, donde se demuestra la necesidad de contar con licencia ambiental para la exploración minera.
- La misma OCDE ha pedido a Colombia que incluya la exploración minera con necesidad de licencia ambiental. Que además no es nuevo, recordemos que la Ley 99/93 planteaba la necesidad de la licencia ambiental en cabeza del Ministerio de Ambiente en el artículo 52 del tema de la gran minería y luego lo planteó el Decreto 1753 que fue el primer reglamento en materia de licencias ambientales; tanto para el Ministerio como para las Corporaciones Autónomas Regionales y cobijaba toda las actividades de exploración y explotación, construcción montaje, incluso hasta la transformación, el acople, el beneficio, etc, todo está sujeto a licencia ambiental de manera tal que no estamos hablando de una cuestión que sea nueva en el país.
- Curiosamente esta actividad -la exploración minera- fue delimitada mediante un decreto, un decreto que no tiene nada que ver con licencias ambientales sino con registro minero, el Decreto 501. Luego mediante el Decreto 1421 -que perdió fuerza ejecutoria porque su fundamento legal fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional-, y finalmente fue sujeto a lo que se llamó “documento de valoración y manejo ambiental” (el DEMA) mediante el Decreto 893 del año 97, o sea que ha sido sistemático buscar quitarle rigor y eliminar la licencia ambiental. Finalmente, el Código de minas Ley 685 de 2001, elimina por completo la licencia ambiental para la etapa de exploración.
- El ejemplo del túnel El Gigante construido en el marco del proyecto minero en Santurbán no puede considerarse como una actividad de exploración debido justamente a sus impactos ambientales. Por ejemplo, los túneles viales tienen licenciamiento, los túneles de desviación en represas tienen licenciamiento; así que no se entiende cómo este tipo de actividades, de un túnel de semejante magnitud puede llamarse “exploración” y que no tenga licenciamiento ambiental.

- La afectación sobre el agua no la conocemos. Hubo más de 3 km de túneles por parte de Greystar en el Páramo de Santurbán Y no se sabe a ciencia cierta cuáles son las implicaciones en la calidad de agua y en la hidrogeología, justamente porque no hay una línea base ambiental. En el caso de Jericó con el proyecto Quebradona, donde sí hubo investigación y luego sanción, fue justamente por afectar la calidad de agua con trabajos de perforación exploratoria.
- Existe una asociación espacial entre contaminación con sulfatos en el agua y las actividades de exploración que llevaron a cabo en la mina Quebradona en Jericó. En el caso de Cajamarca -por ejemplo- hay necesidad de helipuertos y construcción de campamentos donde se pueden movilizar cientos de personas y por lo tanto eso conlleva un impacto ambiental.
- En Cajamarca, proyecto La Colosa, también entre muestras de sedimentos y agua se han detectado especies tóxicas como bario, mercurio, plomo, cobre, estroncio, antimonio, molibdeno, arsénico. Ante esto, si hubiera un proceso de licencia ambiental previo, existiría entonces una línea base ambiental que podría aclarar si estas sustancias tóxicas fueron liberadas o no por la empresa minera.
- Las exploraciones mineras que tiene como objetivo evaluar y delimitar técnica y económicamente un yacimiento implica conocer el subsuelo y eso se hace con técnicas directas que son perforaciones o galerías o túneles, que causan impactos ambientales. Los campamentos, la deforestación, la fragmentación de ecosistemas, la división de comunidades son otras de sus implicaciones negativas. Además, consideramos que la licencia ambiental -como lo ha dicho la OCDE- puede ser conveniente incluso para las empresas, pues aporta a la seguridad jurídica del país. En este momento, empresas que han realizado actividades exploratorias mineras tiene demandado al país; por ejemplo, en el proyecto de Santurbán la demanda es por 3, 4 billones de pesos.

6. CONFLICTO DE INTERESES (ARTÍCULO 291 LEY 5 DE 1992)

El artículo 183 de la Constitución Política consagra a los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas.

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

- (i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.
- (ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.
- (iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.
- (iv) Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.
- (v) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como “una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen” y como “el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado 66001-23-33-002-2016-00291-01(PI), sentencia del 30 de junio de 2017).

De acuerdo con la Sentencia SU-379 de 2017, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, esto es, que haya una relación de consanguinidad entre el congresista y el pariente que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo con las circunstancias específicas del caso concreto.

La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó lo siguiente frente a la pérdida de investidura de los Congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:

El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5.^a de 1992, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos. [...].

Teniendo en cuenta lo anterior, con relación al presente proyecto de ley, no es posible delimitar de forma exhaustiva los posibles casos de conflictos de interés que se pueden presentar en la gestión del transporte de fauna silvestre en Colombia. Por lo cual, nos limitamos a presentar algunos posibles conflictos de interés que pueden llegar a presentarse con relación al sector de transporte.

En el presente Proyecto de Ley se pueden llegar a presentar Conflictos de Interés cuando los congresistas, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, tengan relaciones comerciales, accionarias o económicas con operadores aéreos.

7. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

La presente ponencia ha recopilado información importante en la construcción de un proyecto de ley más robusto y cercano a las realidades ambientales del país en materia minera. Los conceptos aportados por las entidades competentes, y los estudios de caso presentados en proyectos emblemáticos para el país como es el caso de Santurbán, llevan a pensar que afirmaciones como la del Ministerio de Minas y de las autoridades ambientales (ANLA y MADS), de que los instrumentos ya existentes son suficientes para el control y seguimiento de los impactos ambientales generados en la etapa exploratoria minera, no son del todo ciertas y no se ajustan con la realidad. Casos como los daños al flujo de aguas subterráneas ocurrido con ocasión al desarrollo de actividades exploratorias en Santurbán, la contaminación por aguas ácidas y liberación de otros tóxicos; intervención y daño al cauce de quebradas como el presentado en el municipio de Jericó (caso La Fea), y la construcción de túneles sin requerimientos superiores en materia ambiental, no son daños menores. Por el contrario, son daños graves que actualmente tienen procesos sancionatorios en curso, y que deberían estar sujetos al trámite de licenciamiento ambiental.

Por lo anterior, considero que existen argumentos lo suficientemente sólidos para demostrar que el postulado de las autoridades ambientales y minera de que **“no es necesaria la licencia ambiental para la fase de exploración minera toda vez que durante esta fase se desarrollan actividades que no conciben impactos ambientales que generen deterioro grave a los recursos naturales”**, no puede ser contemplado únicamente a la luz de lo contenido en las guías minero ambientales, máxime si existe evidencia por parte de las mismas Corporaciones Autónomas (caso referenciado más arriba por Cortolima), de que solo son documentos tipo chequeo que exigen trámites ambientales básicos y uso y aprovechamiento de recursos naturales, y no ningún tipo de control y seguimiento riguroso a los cambios presentados en los recursos agua, suelo, aire, etc, y que son susceptibles de afectación durante la etapa exploratoria.

PROPOSICIÓN

De acuerdo con las consideraciones anteriores, se propone a la Comisión Quinta del Senado de la República dar primer debate con el texto original del proyecto de **ley 060 de 2021 “Por la cual se crea la licencia ambiental para la fase de exploración minera y se dictan otras disposiciones”**

Cordialmente,



DIDIER LOBO CHINCHILLA
Senador de la República
Cambio Radical

TEXTO PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY NO. 060 DE 2021 SENADO

“Por la cual se crea la licencia ambiental para la fase de exploración minera y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA

Artículo 1°. Modifíquese el numeral segundo del artículo 52 de la Ley 99 de 1993 el cual quedará así:

2. Exploración y explotación de proyectos de minería a gran escala.

2. 1. La licencia de exploración minera contenida en el numeral 2 del presente artículo será exigible para los proyectos mineros que hayan suscrito contratos de concesión minera a partir de la entrada en vigencia de la presente ley y los que contando con título minero, no hayan iniciado actividades exploratorias.

2. 2. Una vez culminada la etapa de exploración minera, aceptada su finalización por parte de las autoridades ambientales y mineras, el titular del contrato de concesión minera, deberá tramitar licencia ambiental para adelantar la fase de explotación.

2. 3. El Gobierno Nacional deberá reglamentar en un término de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley, el proceso de otorgamiento de las licencias ambientales para el desarrollo de las etapas de exploración y explotación minera.

2. 4. La licencia ambiental que se otorgue tanto en la etapa de exploración como en la etapa de explotación, no generará derechos adquiridos.

2. 5. El Gobierno Nacional deberá reglamentar en un término de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley, el proceso de otorgamiento de las licencias ambientales para el desarrollo de las actividades de exploración y explotación minera, respetando los principios de coordinación y concurrencia y que el desarrollo de dichas actividades, sea compatible con los usos del suelo previsto en los instrumentos de ordenamiento y planificación municipal.

Artículo 2°. Vigencia y Derogatorias. La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.

Cordialmente,



DIDIER LOBO CHINCHILLA
Senador de la República
Cambio Radical