

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL SECTOR MINERO

1985



INSTITUTO DE ESTUDIOS COLOMBIANOS

CONSORCIO

3 x 1/4



ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL SECTOR MINERO
INFORME FINAL
(Quinta a Séptima Parte)



ESTUDIOS PARA LA FORMULACION DEL
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO MINERO

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL SECTOR MINERO

INFORME FINAL

(QUINTA, SEXTA Y SEPTIMA PARTE)

Elaborado por:

Adelaida Angel

Asistente:

Oscar Moncada

I. E. C.

Bogotá D.E., Octubre de 1985



QUINTA PARTE

LA DESCENTRALIZACION DENTRO DEL SISTEMA INSTITUCIONAL MINERO

La ley 1a. de 1984 introdujo una serie de modificaciones al régimen de las entidades descentralizadas que ella misma cataloga como pertenecientes al "sector de minas" de la Nación, lo cual hace necesaria una profundización al respecto que permita evaluar, así sea teóricamente, los efectos que puede tener el artículo 1º de la ley. Hay así mismo, multitud de entidades descentralizadas que escapan a esta clasificación, pero que indudablemente tienen dentro de sus objetivos el desarrollo de actividades mineras o, por lo menos muy estrechamente relacionadas con la minería; de ellas, algunas tienen un vínculo indirecto con el Ministerio de Minas y Energía, mientras que otras carecen de él.

Es por todo esto por lo que el análisis de las entidades descentralizadas del "sector minero" de la administración se hará teniendo en cuenta el régimen previsto para ellas por la ley 1a. de 1984. El cual será seguido de un estudio breve de las entidades que tienen una vinculación in directa con el Ministerio de Minas y Energía, para terminar con aquellas que a pesar de tener un objeto íntimamente relacionado con la minería, se ubican fuera del ámbito de competencia de este despacho.



INSTITUTO DE ESTUDIOS COLOMBIANOS



CONSORCIO
INSTITUTO DE ESTUDIOS COLOMBIANOS



LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS DEL SECTOR DE MINAS Y ENERGIA DE LA NACIÓN SEGUN EL ARTICULO 1º DE LA LEY 1a. DE 1984

El artículo 1º de la ley 1a. de 1984 distingue, entre las que conforman el "sector de minas y energía de la Nación", dos grandes sectores: el de los establecimientos públicos, y el de las empresas industriales y comerciales, entre los cuales incluye personas jurídicas de carácter societario.

Para los efectos de éste estudio se tendrán en cuenta únicamente aquellas entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio cuyo objeto pueda tener relación con la industria o con la exploración o explotación de yacimientos mineros; se dejará a un lado la Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL) por cuanto ella forma parte del Plan Nacional de Hidrocarburos, así como muchas de las entidades cuya órbita de acción se circunscribe al plano de generación de energía.



ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS ADSCRITOS.

1. INSTITUTO DE ASUNTOS NUCLEARES - IAN

1.1 Ubicación

Luego de la Segunda Guerra Mundial y con el descubrimiento de la fisión se incrementó, a partir de la década de los cuarenta, el interés económico, científico y tecnológico sobre los recursos de aplicación nuclear.

En este contexto y en desarrollo del programa "átomos para la paz" (programa que donó al país un reactor nuclear), Colombia institucionalizó el manejo del Uranio creando el Instituto Colombiano de Asuntos Nucleares - ICAN a través del Decreto 2638 de 1955.

Posteriormente y de acuerdo al Decreto 448 de 1956 se establecieron los primeros criterios para la exploración, explotación, beneficio y distribución de minerales y sustancias radioactivas.

Más tarde, en julio de 1958, al ICAN se le denominó "Comisión de Energía Atómica de Colombia" para luego convertirse en el actual Instituto de Asuntos Nucleares - IAN. Pero solo hasta el año siguiente, en agosto, fue cuando se decretaron las normas que regularon su funcionamiento. Ellas tenían que ver con la



INSTITUTO DE ESTUDIOS COLOMBIANOS



INSTITUTO DE ESTUDIOS COLOMBIANOS

CONSORCIO



elaboración y desarrollo de los programas encaminados al estudio, fomento y aplicación de la energía nuclear.

Años después, con la Reforma Constitucional de 1968 la entidad fue adscrita al Ministerio como resultado de la política gubernamental encaminada a organizar el sistema jurídico-institucional.

Durante estos años el Instituto desarrolló actividades preliminares en la investigación y aplicación de la energía nuclear a partir del uranio de acuerdo a la capacidad tecnológica del país.

Años más tarde, la crisis del petróleo en 1973, produjo un crecimiento progresivo de los precios del uranio ante la demanda creciente por recursos sustitutos del crudo. Como resultado, algunas compañías extranjeras se precipitaron sobre nuestro territorio y solicitaron la autorización para explorar las zonas sobre las cuales el IAN venía desarrollando un reconocimiento geológico preliminar. Estos intereses y la dificultad que tenía el Instituto para dar una respuesta institucional adecuada originó la urgencia de reformar la posición y estructura de la entidad. Por ello el Gobierno declaró de reserva nacional algunas áreas potencialmente favorables para la búsqueda de este mineral. En seguida facultó al Instituto para recibir aportes del Estado con el objeto de facilitar los planes exploratorios, actividad que desarrolló al lado de algunas multinacionales des



pués de 1975.

Con la posterior creación de la Compañía Colombiana de Uranio, COLURANIO, algunas de las funciones del IAN le fueron asignadas. Ella fue encargada de manejar la explotación y comercialización de estos recursos.

1.2 Naturaleza Jurídica

- Régimen del Decreto Legislativo 2638 de 1955

Por medio de éste Decreto se declararon de utilidad pública las actividades relacionadas con la exploración, explotación, refinación y distribución de las sustancias cuya transformación son fuente de energía atómica; se previó la posibilidad de que el Gobierno explotara directamente estos yacimientos, o lo hiciera mediante contrato celebrado con los particulares y se estableció que el beneficio y comercialización de los minerales radioactivos eran función privativa del Estado.

Para el cumplimiento de estas funciones el Decreto Legislativo 2638 de 1955 dió el estatuto básico para el Instituto Colombiano de Asuntos Nucleares, establecimiento público descentralizado encargado de asesorar al Gobierno en las relaciones contractuales a que diera lugar la exploración y explotación de los yacimientos de minerales radioactivos, así como de reglamentar y controlar su beneficio.



INSTITUTO DE ESTUDIOS COLOMBIANOS



INSTITUTO DE ESTUDIOS COLOMBIANOS

CONSORCIO



Así mismo, se encomendó al Instituto la función de comercializar, tanto en el mercado interno, como en el internacional las sustancias radioactivas que se habían sustraído al comercio de los particulares.

El Legislador en Estado de Sitio previó en este Decreto una total coordinación de funciones entre esta entidad descentralizada, al consagrar:

"Con el objeto de evitar duplicidad de funciones y de coordinar actividades, el Instituto Colombiano de Asuntos Nucleares utilizará de preferencia los servicios técnicos del Ministerio de Minas y Petróleos particularmente los de la División Nacional de Minas, el Laboratorio Químico Nacional y el Instituto Geológico y dará a estos organismos la ayuda y colaboración necesarios para su desarrollo y dotación, a fin de que puedan satisfacer eficazmente los requerimientos que dicho Instituto demande para el logro cabal de sus objetivos".

Parece, sin embargo, que esta coordinación prevista en el estatuto básico del ICAN no tuvo lugar y por el contrario ha sido desvirtuada en las normas orgánicas posteriores.

En desarrollo de lo previsto por este Decreto Legislativo, el Gobierno Nacional procedería a estructurar el Instituto Colombiano de Asuntos Nucleares, al cual se agrupó algunas de las funciones que el estatuto básico señalaba como propias

del Gobierno Nacional-Ministerio de Minas y Energía; entre otras, la de contratar, como concesión de servicio público, la exploración y explotación de las sustancias radioactivas.

El 19 de julio de 1958, por medio de Decreto 1304, el Gobierno Nacional procedió a modificar la denominación del Instituto Nacional de Asuntos Nucleares, por el de Comisión de Energía Atómica de Colombia. Tanto la naturaleza de la entidad, como sus funciones continuaron rigiéndose por las normas vigentes hasta ese momento.

El régimen jurídico para el Instituto Colombiano de Asuntos Nucleares, los Decretos 2638 de 1955 (su estatuto básico) y 0448 del 56 (su estatuto interno), se vió seriamente amenazado ante el levantamiento del Estado de Sitio durante el cual fueron dictados. En efecto como la primera de estas normas fue el fruto del ejercicio de las facultades extraordinarias que contempla el artículo 121 de la Constitución, su vigencia estaba condicionada a la permanencia de condiciones sociales que desaparecieron en 1958. En vista de ello, el poder ejecutivo, haciendo uso de las facultades extraordinarias que le otorgó el Congreso (ley 19 de 1958) procedió a reestructurar el Instituto Colombiano de Asuntos Nucleares.

- Régimen del Decreto Extraordinario 2345 de 1959

Este Decreto, dictado en ejercicio de las facultades extraor

INTEGRAL



INSTITUTO DE ESTUDIOS COLOMBIANOS

CONSORCIO



dinarias de la ley 19 de 1958, reemplazó al Decreto-Legislativo 2638 de 1955 en cuanto señalaba las normas básicas del Instituto y al Decreto 0488 de 1956 en cuanto estatuto interno de la entidad.

El nuevo régimen previsto para el Instituto lo hacía titular exclusivo de las funciones de explorar, explotar y distribuir las sustancias capaces de producir energía atómica. Con ello, termina la especial relación de coordinación que existía hasta entonces entre él y el Ministerio de Minas y Petróleos.

El máximo organismo de dirección, la Junta de Directores, estaba conformada por representantes de los Ministros de Salud Pública, de Defensa, de Minas y Petróleos y de Educación Nacional, quienes debían asistir directamente a las reuniones cuando por razones de seguridad estatal así se impusiera.

Como se ve, la particular relación del Instituto con el entonces Ministerio de Minas y Petróleos, así como la coordinación entre sus actividades desaparece para dar paso a una relación entre el Gobierno Nacional (genéricamente considerado) y uno de sus institutos descentralizados.

- La Reforma Administrativa de 1968

A raíz de la reforma administrativa de 1968, la Junta de Di-



INSTITUTO DE ESTUDIOS COLOMBIANOS



INSTITUTO DE ESTUDIOS COLOMBIANOS

CONSORCIO



rectores del Instituto de Asuntos Nucleares procedió a adecuar sus estatutos a lo previsto en los Decretos 1050 y 3130 de 1968, mediante acuerdo No. 2 de 1969, que fue aprobado por el Gobierno Nacional mediante Decreto 1171 de 1969.

Los nuevos estatutos de la entidad determinaron su adscripción al Ministerio de Minas y Petróleos, al tiempo que establecieron una total coordinación entre la planeación de ambas entidades.

En lugar de dar autonomía al Instituto para la fijación de sus planes y programas, se entendió que éstos debían ser incorporados por el Ministerio a los planes y programas sectoriales, los que a su vez debían incluirse en los planes generales de desarrollo económico y social.

En cuanto a las funciones de la entidad, se reviven las que le había asignado el Decreto 2638 de 1955 y se agregan otras. El Instituto no solamente debía encargarse de la comercialización de las sustancias radioactivas, sino que tenía que propender por el desarrollo de la investigación y la asistencia técnica en asuntos nucleares.

No se hace mención en estas normas a labores de exploración o explotación directa de estas sustancias; al respecto, únicamente se le asignan funciones de coordinación y vigilancia. Es decir que el Instituto estaba obligado a aprovechar



INSTITUTO DE ESTUDIOS COLOMBIANOS



INSTITUTO DE ESTUDIOS COLOMBIANOS

CONSORCIO



los estudios de exploración de INGEOMINAS y se limitaba, en cuanto a la explotación, al control de los contratos de concesión que hubiese celebrado el Ministerio.

Este esquema de estrecha coordinación comienza a variar cuando en 1975, mediante Decreto 258, el Gobierno Nacional aprueba algunas modificaciones introducidas a los estatutos de la entidad por acuerdo No. 003 de 1975 de la Junta Directiva.

Estas normas habilitaron al Instituto para explorar y explotar directamente, las sustancias radioactivas que se encontraran en zonas que el Ministerio le diera en aporte, con lo cual la relación de coordinación entre las entidades descentralizadas del sector se hace nula.

Esta coordinación termina de desestabilizarse con la creación de la COMPAÑIA COLOMBIANA DE URANIO, COLURANIO S.A., entidad descentralizada por medio de la cual el IAN pretendió cumplir sus funciones como comercializador de uranio, pero a la que también se asignaron funciones de exploración y explotación de sustancias radioactivas. Como en el curso del presente trabajo hay un capítulo dedicado a Coluranio, reunimos cualquier profundización sobre este aspecto.

- Régimen del Decreto 1076 de 1982

Por medio de esta norma el Gobierno Nacional procedió a apro



bar una reforma total a los estatutos de la entidad. Ella, asigna al Instituto la función de "adelantar directamente o mediante contratos o arreglos con otras personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, la exploración, beneficio y comercialización de los minerales radioactivos que se encuentren en las zonas que el Gobierno le otorgue a título de aporte". Lo cual reitera la posición de total autonomía de la entidad frente a Ingeominas.

En cuanto a las relaciones de la entidad con el Ministerio de Minas y Energía, se reitera la tutela técnica de éste último; se prevé especial coordinación en cuanto a la planeación, pero no se desarrollan mecanismos de control diferentes a los previstos en los Decretos 1050 y 3130 de 1968.

1.3 Organigrama / Personal

En la actualidad la dirección y administración del IAN está a cargo de un Ejecutivo y de una Junta Directiva.

Esta se encuentra presidida por el Ministro de Minas y Energía o su delegado. Así mismo tienen voz y voto los siguientes Ministros:

- Ministro de Defensa Nacional o su delegado.
- Ministro de Desarrollo Económico o su delegado.



- Ministro de Educación Nacional o su delegado.
- Ministro de Salud o su delegado.

Dentro de la Junta igualmente participa el Director con voz pero sin voto.

Administrativamente, a la Dirección se encuentran subordinadas la Subdirección Técnica y la Secretaría General. De la primera dependen 7 divisiones (ver organigrama) las cuales están encargadas de desarrollar los diferentes programas técnicos y de investigación.

Dentro de la estructura de la Institución sobresale la falta de una división dedicada exclusivamente a la exploración y la falta de una oficina de planeación consolidada.

En cuanto a la planta de personal la entidad dispone de 216 funcionarios, lo que significa que desde 1983 la Institucional no ha



incrementado los gastos de funcionamiento por nómina. En cuanto a la distribución de su personal este ofrece la siguiente relación:

No. DE FUNCIONARIOS

- Directivo	3
- Ejecutivo	2
- Profesional	84
- Técnico	49
- Administrativo	23
- Operativo	55
TOTAL	216

El personal profesional dedicado a las actividades de investigación e inversión en el IAN incluye a 66 funcionarios de los cuales 17 tienen cursos de especialización o han realizado programas de magister, es decir el 25% de este grupo.

En cuanto al personal propiamente técnico dedicado a las áreas de investigación y aplicación tecnológica que incluye a los profesionales, a los técnicos y a los auxiliares técnicos, en total sumaban 109, es decir el 50% de la planta de personal; significa que la mitad de sus ocupados se dedica a tareas de investigación o a actividades relacionadas con inversión. Esta situación y la estabilidad laboral que ofrece la Institución favorece el alcance y continuidad de sus tareas lo que la aisla relati



vamente de los intereses burocráticos que presentan numerosos sectores de la administración pública.

Retomando el caso de la Oficina de Planeación, debido a su importancia institucional, sería conveniente buscar su fortalecimiento ya que si se pretende la coordinación y cooperación entre las distintas instituciones del sector esta oficina debe convertirse en el instrumento central de la Dirección para estos propósitos. Además se debe contar con el personal necesario para que trabaje en asocio con la Oficina de Planeación del Ministerio en el estudio y evaluación del costo de los distintos programas.



INSTITUTO DE ESTUDIOS COLOMBIANOS



INSTITUTO DE ESTUDIOS COLOMBIANOS

CONSORCIO



1.4. Aspectos Presupuestales

El financiamiento de las tareas y programas adelantados por el Instituto ha correspondido en su totalidad a las partidas asignadas del presupuesto nacional. De acuerdo al estudio elaborado en el sector por el DNP y el Ministerio, entre 1979 y 1983 el presupuesto del Instituto solo tuvo un incremento promedio en términos reales del 3.2%. Frente a las partidas, los recursos propios generados por la entidad en la prestación de servicios han sido insignificantes. En 1983 tan solo representaban el 1% del total del presupuesto ejecutado.

En 1982 la Institución tuvo una ejecución presupuestal de \$217 millones. De éstos, para funcionamiento fueron destinados \$57 millones y para inversión algo más de \$159 millones, mientras que los gastos por pago de su deuda solo ascendieron a \$300.000 pesos. Los gastos de inversión para ese año se dedicaron a la investigación, a la aplicación tecnológica y a la actividad exploratoria. Mientras que para las dos primeras actividades se dedicaron el 78% de los recursos de inversión, el restante 22% correspondió a las tareas de exploración.

Estas cifras reflejan comparativamente una adecuada distribución de los recursos entre los gastos de funcionamiento y los gastos de inversión, resultando estos últimos apreciablemente mayores. Se presenta una relación de 1 a 3 entre gastos de funcionamiento y gastos de inversión.

CUADRO No. 2

EJECUCION PRESUPUESTO IAN 1982 Y 1983
(En millones de pesos)

	1982		1983	
	Corrientes	Constantes(*)	Corrientes	Constantes (*)
Gastos de Fun cionamiento	57.7	37.5	69.7	38.3
Inversión	159.6	103.7	196.2	107.9
Deuda	0.3	0.2	0.3	0.1
TOTAL	217.7	141.4	266.2	146.5

Fuente

Contraloría General de la República. Informe Financiero de 1982.
IAN. "Presupuesto de Gastos y Ejecución 1983".

Revista del Banco de la República. Índice de precios al por mayor del
comercio en general.

(*) A precios de 1980. Consultar ANEXO No. 1



Para 1983 esta ejecución presupuestal fue del orden de los \$266 millones. A precios constantes de 1980 hubo una leve mejoría ya que de \$141.4 millones se pasó a \$146.5 millones. Este comportamiento se originó en el crecimiento de la inversión, ya que en términos reales los gastos de funcionamiento entre 1982 y 1983 permanecieron inalterados.

En conclusión, para estos dos años se puede afirmar que la ejecución presupuestal no mostró variaciones sustanciales; a precios constantes se mantuvo en los mismos términos como se desprende del cuadro No. 2. Esta situación contrasta apreciablemente, con la tendencia general de la administración pública en cuyas instituciones se aprecia un crecimiento en los gastos de funcionamiento y una reducción en los gastos de inversión.

Frente a los problemas presupuestales del país y de acuerdo con la expectativa de la entidad para los próximos años, sus requerimientos financieros resultan muy optimistas. En el informe elaborado por el DNP y el Ministerio se presentaron las siguientes necesidades (en millones de pesos):



Año

1984 - 437.0

1985 - 538.8

1986 - 650.1

Fuente: DNP y MIN - MINAS. "Evaluación del Sector Nuclear".
1983.

El estimativo de 1984 contrasta con la asignación del presupuesto de la Institución para este año, aprobada inicialmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (en millones de pesos):

Gastos de funcionamiento	68.7
Inversión	220.0
Servicio de la deuda	20.0
	<hr/>
TOTAL	308.7

Es decir, solo para 1984 la diferencia es poco más o menos de 130 millones de pesos. Esto sin tener en cuenta la restricción presupuestal del 10% ordenado por el Presidente Betancur, la cual originará la reducción del 10% de los gastos de inversión.

Con ello el nuevo presupuesto para este rubro será del orden de



los 200 millones y el total cubrirá los 288 millones.

Comparadas estas cifras con las de 1982 se deduce un comportamiento presupuestal muy similar entre los dos años. Esta conclusión se desprende de las cifras presentadas en el cuadro No. 3.

CUADRO No. 3

PRESUPUESTO IAN 1982 Y 1984
(en millones de pesos)

	1982		1984	
	Precios corrientes	Precios de 1980	Precios corrientes (ESTIMADO)(*)	Precios de 1980
Funcionamiento	57.7	37.5	68.7	32.1
Inversión	159.6	103.7	200.0	93.4
Servicio de la deuda	0.3	0.2	20.0	9.3
TOTAL	217.7	141.4	288.7	134.9

Fuente: Contraloría General de la República. Op Cit.
Ministerio de Hacienda y Crédito Público. "Informe de Presupuesto". 1984

(*) Consultar ANEXO No. 1.



Se puede apreciar a partir de los cálculos presentados una pequeña desmejora en los gastos de inversión y de funcionamiento y un crecimiento en los recursos destinados al pago de la deuda de la Institución. No obstante, en términos generales se puede concluir que el presupuesto destinado a la entidad a precios constantes entre 1982 y este año permanece estable.

Frente a las dificultades que se presentan para mejorar la situación presupuestal de la Institución es necesario que se diseñe un programa de actividades de ejecución acorde con las expectativas particulares buscando en el mediano plazo algunos resultados significativos especialmente para los sectores industrial y de la salud. Con ello se tendrían los criterios para manejar la política de inversión. Necesidad mucho más urgente cuando se observa la falta de tecnología, infraestructura y capital que caracteriza el desarrollo de la aplicación nuclear en el país.

Teniendo en cuenta estas limitaciones y la natural importancia de mantener el desarrollo del sector, por lo menos a un nivel mínimo, se requiere una proyección de las necesidades presupuestales acorde con las dificultades señaladas. Además hay que tener en cuenta las posibilidades para desarrollar exitosamente la exploración, investigación, y aplicación del uranio en el país en los próximos años.



Estas apreciaciones presupuestales excluyen los posibles requerimientos financieros del programa con la Argentina en el que se instalarían costosos equipos. Según estimativos iniciales los costos para la ejecución del programa pueden sobrepasar las siguientes cifras:

	Millones de pesos
Primer año	300
Segundo año	1.265
Tercer año	2.500
Cuarto año	1.500
	<hr/> 5.565

Este volumen de inversión frente a las posibilidades financieras del sector, y más exactamente frente a las de la entidad presentan el problema de la consecución de los recursos financieros para el programa.

A sabiendas del déficit presupuestal se deben evaluar detenidamente los beneficios y ventajas que se puedan obtener de llegar a ejecutarse el programa frente al costo de oportunidad que se tendría al dejar de utilizar estos recursos para otros propósitos.



2. INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIONES GEOLOGICO MINERAS -INGEOMINAS-

2.1 Ubicación

Con anterioridad a 1969 el Ministerio de Minas y Energía (entonces de Minas y Petróleos) tenía a su cargo una serie de funciones de diversa índole. Además de las tareas de planeación, formulación y ejecución de políticas debía realizar directamente las actividades de exploración geológica, prestar los servicios de laboratorio químico y llevar el inventario minero nacional.

Fue entonces cuando se decidió descentralizar algunas de sus funciones, y para ello se creó el INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIONES GEOLOGICO MINERAS (INGEOMINAS); en el acto de creación, decreto 3161 de 1968, se le asignaron las tareas de las divisiones de Estudios Geológicos, y del Laboratorio Químico Nacional, como también el programa de Investigaciones Geológico-Mineras (Inventario Minero Nacional), medida ésta que fue acompañada con otras de carácter patrimonial y laboral.

En efecto, el patrimonio del Instituto fue conformado con las partidas que el Presupuesto Nacional asignaba al programa de Investigaciones Geológico Mineras y a las divisiones de Estudios Geológicos y de Laboratorio Químico del Ministerio; con los recursos que el 10. de Enero de 1969 figuraban en el Fondo Rotatorio común del Ministerio como provenientes de los servicios prestados por estas divisiones; y con los equipos, maquinarias y elementos



INSTITUTO DE ESTUDIOS COLOMBIANOS



INSTITUTO DE ESTUDIOS COLOMBIANOS

CONSORCIO



que les estuvieran asignados , además de todos los que en el futuro adquiriera el Instituto por diversos mecanismos.

En cuanto al aspecto laboral, el artículo 30 del decreto-ley orgánico del Instituto previó que su personal saliera preferentemente de las respectivas unidades ministeriales. Así mismo se previó que estas continuaran funcionando como dependencias del Ministerio, mientras la nueva entidad entraba en funcionamiento.

Todo ello significó que en ningún momento la creación del Instituto de Investigaciones Geológico-Mineras fué el fruto de la intención de privar al Ministerio de las funciones que se le asignaron. Por el contrario, se quiso dotarlo de un instrumento que garantizara la efectividad de las mismas y fortaleciera, al mismo tiempo su estructura para facilitar el cumplimiento de otras.

2.2 Naturaleza Jurídica

- Naturaleza, Ubicación y Controles.
Dada la índole de las funciones a que estaba destinado el Instituto, fué creado por el decreto 3161 de 1968 como un establecimiento público adscrito al antiguo Ministerio de Minas y Petróleos. Posteriormente, mediante el decreto 441 de 1969 se aprobaron los estatutos que con mínimas modificaciones lo rigen actualmente. Estas normas no introdujeron mayores modificaciones al régimen general de los estableci-



mientos públicos previsto por los decretos 1050 y 3130 de 1968.

En cuanto a los controles administrativos, únicamente se prevé la tutela técnica del Gobierno Nacional, a través de la nominación de los miembros de la Junta Directiva y del Director Ejecutivo. Así mismo la obligación de rendir al Presidente de la República, por medio del Ministro, un informe anual de actividades, presentar su balance anual y el proyecto de presupuesto, así como los planes y programas de la inversión de utilidades. Además, con fines presupuestales, se prevé el envío de los proyectos de presupuesto a la Oficina de Planeación del Ministerio de Minas y Energía.

Estos mecanismos, tal como fueron expresados en las normas orgánicas del Instituto, no ofrecen garantía de verdadera homogeneidad en la formulación y ejecución de las políticas mineras del país. En efecto, si bien se prevé que todos los miembros de la Junta Directiva (presidida por el Ministro de Minas y Energía o su delegado) sean agentes del Gobierno Nacional, lo mismo que el Director ejecutivo, éste mecanismo por sí solo no garantiza la actuación de la entidad como pieza del engranaje administrativo del sector minero nacional. En efecto, si bien el Instituto debe adoptar políticas de actuación, ellas solo pueden ser el reflejo de las políticas nacionales en la materia, lo cual implica una constante interrelación de la entidad con el Ministerio, y con las otras entidades descentralizadas del sector.



INSTITUTO DE ESTUDIOS COLOMBIANOS



INSTITUTO DE ESTUDIOS COLOMBIANOS

CONSORCIO



Parece ser que por lo menos parte de este aislamiento que permitían las normas orgánicas del Instituto frente al Ministerio se ha corregido por las normas de la ley 1a. de 1984. No obstante, continúa presente la falta de comunicación de Ingeominas frente a las otras entidades descentralizadas, lo cual dá lugar a graves efectos prácticos que se analizarán más tarde.

- Objetivo y Funciones.

De acuerdo al decreto 441 de 1969, la entidad fué creada para que cumpliera en todo el territorio nacional con las actividades de planeamiento, organización, ejecución y divulgación de los estudios de investigación de los recursos naturales no renovables del país.

Esta disposición ha de interpretarse teniendo en cuenta que la definición de los planes y programas del sector minero corresponde al Ministerio, por lo cual las actividades de Ingeominas debería ceñirse a los parámetros demarcados por él, sobretodo si se tiene en cuenta la carencia de planes y programas fijados por ley a nivel general.

Cumpliendo con lo ordenado por el decreto, la institución debe desarrollar las siguientes tareas:

- a- Investigar y evaluar los recursos naturales no renovables del país;
- b- Adelantar estudios geológicos para completar el mapa geológico de Colombia;

- c- Determinar la ocurrencia, origen y distribución de yacimientos minerales y rocas útiles;
- d- Estudiar áreas promisorias;
- e- Evaluar las reservas con el fin de estimular exploraciones y explotaciones de acuerdo con las políticas de desarrollo del gobierno;
- f- Realizar investigaciones químicas, petrográficas, mineralógicas y demás, necesarias para los estudios geológico y mineros;
- g- Ejecutar investigaciones de explotación y beneficio de minerales, metales y rocas y sus aplicaciones a la industria

Además de las anteriores, debe desarrollar el estudio de los recursos de agua subterránea, ejecutar trabajos de Ingeniería Geológica, divulgar las investigaciones del Instituto y prestar asistencia técnica en el campo de las ciencias de la tierra.

Frente a estas responsabilidades, la principal actividad ejecutada por la institución se adelanta en el área de la exploración, trabajo que se realiza hasta la etapa de prefactibilidad, cuando los resultados de las etapas previas así lo justifican. Esta exploración es desarrollada con la aprobación del Departamento Nacional de Planeación la cual debe ser aceptada previamente por el Ministerio de Minas. El trabajo de la entidad se convierte en un instrumento de apoyo a las solicitudes de exploración que presentan algu-



INSTITUTO DE ESTUDIOS COLOMBIANOS

CONSORCIO



nas entidades estatales como CARBOCOL. Sin embargo, de las actividades desarrolladas por las empresas industriales y comerciales, no siempre las solicitudes se presentan a INGEOMINAS para que ella desarrolle actividades de exploración preliminar. Por el contrario, se observa -excepción hecha para el carbón- que las tareas ejecutadas por la Institución en la exploración minera son anteriores a cualquier solicitud y corresponden a los trabajos de exploración programados dentro de la entidad y no a un trabajo previamente coordinado desde el Ministerio junto a las demás instituciones del sector. Esta falta de integración institucional en el sector se percibe especialmente entre INGEOMINAS y ECOMINAS, como se verá más adelante, cuando estas instituciones fueron creadas precisamente con el objetivo de que colaboraran estrechamente bajo la dirección del Ministerio.

Por lo general el intercambio institucional de INGEOMINAS con las demás instituciones directamente relacionadas con el Ministerio, obedece a proyectos muy específicos cuyo desarrollo, dada su magnitud, se recomienda por decisión del Gobierno Nacional. Este es el caso por ejemplo, del proyecto cuprífero de Mocoa. Así mismo este intercambio se presenta en la prestación de los servicios de laboratorio que ofrece INGEOMINAS tanto a estas empresas como a los particulares. Un ejemplo significativo a esta afirmación se encuentra en los servicios prestados al proyecto de Cerrejón Zona Norte, en los que se estudiaron las muestras extraídas por INTERCOR.



2.3 Organigrama --Personal

El Instituto tiene como cabeza una Dirección General la cual sigue las directrices de su Junta Directiva. Esta última se encuentra integrada por el Ministro de Minas y Energía o su delegado, quien la preside, y por cuatro miembros designados por el Gobierno Nacional, junto con sus respectivos suplentes.

La institución está organizada en cuatro subdirecciones que tienen a su cargo las Areas de Administración y Finanzas, Cartografía Geológica, Proyectos Geológicos y finalmente, Investigaciones Químicas.

De la Dirección a su vez dependen directamente las seis regionales: Bogotá, Bucaramanga, Medellín, Ibagué, Cali y Popayán. Además se dispone de grupos asesores que funcionan a nivel de comité. Dentro de estos se encuentran, el Comité de Personal, la Comisión de Personal y una Junta de Licitaciones. Así mismo INGEO-MINAS dispone de una Oficina de Planeación y Evaluación, de una Oficina Jurídica y de un Centro de Documentación, los cuales dependen directamente de la Dirección.

En cuanto a las Regionales, disponen de una División Administrativa y de una División Geológica Regional. Sin embargo, no todas ofrecen la misma estructura.

La más completa es la de Bogotá, la cual dispone de cinco Divisiones adicionales (ver organigrama) frente a las regionales de Bucaramanga, Ibagué y Popayán. Medellín dispone además de las 2



INSTITUTO DE ESTUDIOS COLOMBIANOS



INSTITUTO DE ESTUDIOS COLOMBIANOS

CONSORCIO



divisiones básicas de una División de Petrología y Minerología y otra de Geología Ambiental. La de Cali dispone de una División de Geoquímica y Geología Económica. En resumen las regionales que ofrecen la mejor estructura institucional se encuentran en las tres ciudades más importantes del país: Bogotá, Medellín y Cali, y corresponden a las zonas de mayor desarrollo minero por iniciativa de los particulares.

En cuanto al personal, la entidad dispone de 518 funcionarios. De este total, 187 corresponde a personal dedicado a labores administrativas y 81 presta sus servicios al área de Investigaciones Químicas, la cual se encarga de los servicios de laboratorio. En cuanto a los restantes 250 funcionarios son ocupados por las regionales.

Sobre la composición del personal se debe resaltar el alto nivel del área Técnica de INGEOMINAS. Alrededor del 40% de estos profesionales disponen de curso de especialización o han desarrollado programas de magister (gracias al interés de la Dirección por aprovechar los distintos convenios internacionales), lo cual le proporciona a la entidad, una importante base técnica.

En cuanto a la estructura de la institución, se denota una Oficina de Planeación débilmente constituida. A ella no se le ha dado la verdadera importancia que debe tener dentro del Instituto en el diseño de las políticas y en la evaluación económica de las tareas ejecutadas.

Dada la naturaleza de INGEOMINAS, su esfuerzo se concentra en las actividades de exploración preliminar. Sin embargo no se tiene muy en cuenta la urgencia de evaluar y proyectar la asignación de recursos de acuerdo a un estimativo de costos de oportunidad en la escogencia de los proyectos y de acuerdo a las posibilidades financieras y técnicas que ofrece el país. No es deseable explorar solo con el propósito de conocer la composición del suelo. Dado el carácter altamente riesgoso de la exploración, la limitación de recursos presupuestales y las necesidades reales del país, el fortalecimiento de la Oficina de Planeación permitiría una mejor estimación del costo en que se incurre al explorar indistintamente algunas zonas. Las ventajas de la exploración no son las mismas al evaluar inicialmente algunos yacimientos que se encuentran en zonas aisladas y sin vías de comunicación, que hacerlo sobre aquellas cuya ubicación les ofrece opcionalmente una mayor rentabilidad. Además el fortalecimiento de esta oficina le reportaría mejores herramientas para trabajar en cooperación con otros organismos como ECOMINAS, empresa con la cual existe un trabajo de integración deficiente.



INSTITUTO DE ESTUDIOS COLOMBIANOS



CONSORCIO

INSTITUTO DE ESTUDIOS COLOMBIANOS



2.4. ASPECTOS PRESUPUESTALES

INGEOMINAS por ser un establecimiento público adscrito al Ministerio de Minas y Energía, dispone para su funcionamiento, de los recursos que se le asignan del Presupuesto Nacional, los cuales se encuentran complementados por pequeños ingresos originados en la prestación de sus servicios tanto al sector oficial, como al sector privado. Estos últimos constituyen un porcentaje muy pequeño dentro del presupuesto total de la entidad. Hasta el año pasado estos fondos eran administrados por INGEOMINAS y se destinaban a un Fondo Rotatorio. Recientemente ante sugerencia hecha por la Contraloría General en 1984 estos recursos fueron adicionados al presupuesto de la Institución.

Observando el comportamiento del presupuesto de INGEOMINAS para estos últimos años el Instituto contó en 1980 con un presupuesto por \$ 278 millones. Estos recursos se originaron en los llamados ingresos corrientes, los cuales sumaron \$224 millones, y en los ingresos de capital, los que le proporcionaron a la entidad los restantes \$ 62 millones.

Dos años después, en 1982, los recursos de la Institución ascendieron a \$ 432 millones, los cuales se originaron, en su mayoría, en ingresos corrientes.



CUADRO No. 4.

INGRESOS INGEOMINAS: 1980 y 1982

(en Mill. de \$)

	1980	1982	1982* (A precios de 1980)
Ingresos corrientes	224.6	425.4	276.4
Ingresos de capital	62.7	6.4	4.1
TOTAL	287.3	431.8	280.5

Fuente: Contraloría General de la República. Informes financieros 1980-1982

Revista Banco de la República Op. Cit.

* Consultar Anexo No. 1



Del cuadro No. 4 se observa el retroceso que sufrieron los ingresos de capital. Además los recursos recaudados por servicios prestados en este último año, solo le reportaron a la Institución 4 millones de pesos.

La situación presupuestal en términos globales para 1982 en relación a 1980 no mostró variaciones importantes como lo muestra el cuadro anterior. Se observa que los ingresos de la Institución, en términos constantes entre 1980 y 1982 se redujeron en un 2.5%. Se presentó una notoria baja en los ingresos de capital que no pudieron ser contrarrestados con el crecimiento de un 23% de los ingresos corrientes. A pesar de esta pequeña desmejora en los ingresos, el presupuesto ejecutado para este mismo periodo mejoró.

CUADRO No. 5

EJECUCION DEL PRESUPUESTO: 1980-82
(en millones de pesos)

	1980 (Precios corrientes)	1982 (Precios de 1980)	1982 (Precios de 1980)
Gastos de funcionamiento	42.0	87.1	56.6
Inversión	176.8	338.7	220.
Servicio de la deuda	-	6.0	3.8
TOTAL	218.8	431.9	280

Fuente: Contraloría General de la República. Op. Cit
Consultar Anexo No. 1



Esta recuperación en la ejecución del presupuesto para 1982 se debió a que el gasto en 1980 solo cubrió disponibilidades presupuestales, es decir que de los \$287 millones solo se gastaron \$218. A precios constantes de 1980 esta mejora en la ejecución fué del 28.4%.

El comportamiento del presupuesto sufrió en 1983 una notable restricción en comparación a 1982. El presupuesto de \$431 millones de 1982 se redujo a \$351 millones. A precios corrientes hubo una reducción en las disponibilidades en un 18.5%.

Esta situación se reflejó en el comportamiento de los gastos de inversión entre 1982 y 1983. De \$338 millones en el 82 solo se invirtieron \$250 un año después.

En cuanto a los gastos de funcionamiento para estos dos años, aún cuando crecieron en términos corrientes, de \$87.1 a \$100.6 millones de pesos, a precios constantes su comportamiento se mantuvo relativamente inalterado. En 1982 cubrió \$56.6 millones mientras en 1983 los gastos ascendieron a \$55.3 a precios de 1980.



CUADRO No. 6 .

PRESUPUESTO INGEOMINAS 1983

(En millones de \$)

	1983 (Precios Corrientes)	1983 (A precios de 1980)	% Crecimiento 1980-83 (Precios 1980)
Gastos de Funcionamiento	100.6	55.3	31.5%
Gastos de Inversión.	250.5	137.9	-22.2%
Pago deuda	-	-	-
TOTAL	351.1	193.3	-11.5%

Fuente:

Contraloría. Op. Cit. Ingeominas Op. Cit.

Revista Banco de la República. Op. Cit.

(*) Consultar Anexo No. 1.

El balance presupuestal para este período, 1980-1983 señala una contracción global en los recursos de la Institución. A pesar de la contribución en la generación de empleo el crecimiento en los gastos de funcionamiento resulta desproporcionado frente a la dramática baja en sus gastos de inversión. Desafortunadamente la metodología utilizada para la estimación de los gastos de funcionamiento y de inversión no permite esclarecer el comportamiento de la asignación del



INSTITUTO DE ESTUDIOS COLOMBIANOS



INSTITUTO DE ESTUDIOS COLOMBIANOS

CONSORCIO



presupuesto para las actividades exclusivamente mineras frente a las demás tareas que desarrolla la entidad. Al respecto solo se tienen algunos resultados parciales.

De los 250 millones del presupuesto dedicados a tareas de inversión en 1983, 129 millones (el 51.6%), tuvieron el siguiente destino:

CUADRO No. 7.

RECURSOS DESTINADOS A INVERSION -1983

(En millones de pesos corrientes)

		%
- Carbón	17.9	13.8
- Aguas subterráneas	80.0	62.0
- Cobre y metales. Básicos.	27.0	20.9
- Oro	4.0	3.1
TOTAL	128.9	100%

Esto quiere decir que de estos 128.9 millones solo el 37.8% se invirtieron en tareas mineras. La diferencia entre los 250 millones y los 129, o sea los restantes 121 millones, se dedicaron a las siguientes actividades:

- Estudios Geológicos.



INSTITUTO DE ESTUDIOS COLOMBIANOS



INSTITUTO DE ESTUDIOS COLOMBIANOS

CONSORCIO



- Investigaciones Geoquímicas.
- Levantamientos Geológicos.
- Geología Económica.
- Exploraciones.
- Adquisición de material y equipos.
- Actividades sobre control y calidad.

La diversidad de tareas y los múltiples minerales que se ven afectados en una misma actividad dificultan la estimación de los recursos destinados exclusivamente a las actividades de exploración por recurso minero. Sin embargo, sí se puede afirmar que de un 50% a un 70% de los recursos de inversión de INGEOMINAS se dedicaron al sector minero.

En cuanto al estimativo del presupuesto para 1984 resulta superior al del año anterior. Pero estas cifras por si solas no explican la tendencia que sigue la distribución de estos recursos.

Teniendo como supuesto para este año una inflación similar a la de 1983 (aproximadamente un 18%) se puede elaborar un cálculo del presupuesto para 1984 a precios constantes.



INSTITUTO DE ESTUDIOS COLOMBIANOS



CONSORCIO

INSTITUTO DE ESTUDIOS COLOMBIANOS



CUADRO No. 8.

PRESUPUESTO PARA 1984

(En millones de \$)

	<u>Precios Corrientes</u>	<u>Precios Constantes (*)</u>
Gasto de Funcionamiento	119.3	55.7
Gasto de inversión.	306.7	143.3
TOTAL:	426.0 (**)	199.0

Fuente

INGEOMINAS. Informe Oficial.

(*) A precios de 1980. Consultar ANEXO No. 1.

(**) No incluye el costo de la nómina por reclasificación:
Decreto No. 1321.

Del cuadro No. 8 se desprende para 1984 una pequeñísima recuperación frente al presupuesto del año anterior a precios constantes. De \$193 millones se puede pasar a \$199 millones. Sin embargo, como el cálculo se fundamentó en el supuesto de una inflación del 18% la cual puede variar uno o dos puntos se puede concluir que el presupuesto en términos generales no sufrirá alteración frente al de 1983.

En conclusión, a pesar del incremento de los recursos para funciona-



miento, la baja en la inversión ha sido tan notoria que afectó la tendencia general del presupuesto de la institución. A pesar de las ventajas que puede ofrecer la generación de empleo, la diferencia entre el crecimiento del presupuesto para funcionamiento y el descenso en la inversión resulta preocupante. Sería recomendable considerar para el futuro una política sobre la relación de estos dos rubros. Mientras la relación entre gastos de funcionamiento e inversión fué en 1980, de 1 a 4, en 1984 esta relación es - - aproximadamente de 1 a 2.5. Esto sin contar que en los rubros de inversión se incluyen los gastos del personal dedicado a tareas - de ejecución e investigación.



3. Empresa Colombiana de Minas - Ecominas

3.1 Ubicación

El 24 de julio de 1946 el Gobierno Nacional celebró un contrato con el Banco de la República por medio del cual la entidad bancaria se encargó de la explotación, lapidación y comercialización de las esmeraldas de las regiones de Muzo y Cosquez consideradas como minas Fiscales del Estado. Sin embargo, el balance de su administración fue poco afortunado. Una entidad bancaria dedicada a tareas de administración y control de actividades industriales y comerciales resultaba ineficiente, sobre todo en este caso tratándose del Banco Emisor.

Frente a estos resultados el Banco solicitó al Gobierno la cancelación del contrato de explotación y administración de los yacimientos. La aceptación de esta solicitud se vio favorecida por la insignificante contribución de la actividad esmeraldífera al Fisco Nacional, descontando las ocasiones en las que el resultado fue deficitario para el mismo Banco.

Esta situación, y el escaso interés del Gobierno de entregar la administración de estas minas a particulares, lo llevó a tomar la decisión de crear una empresa industrial y comercial para que administrara este mineral. Así se creó en 1968 por el Decreto 912 la Empresa Colombiana de Esmeraldas la cual debía explorar, explotar y administrar los yacimientos de esmeraldas que se encontraran en la zona de Reserva Nacional la cual in-



cluía las minas de Muzo, Coscuez y Peñas Blancas.

La existencia de esta empresa, sin embargo, fue fugaz. Seis meses más tarde, en diciembre del mismo año, por el artículo 31 del Decreto 3161 se transformó en Empresa Colombiana de Minas, ECOMINAS y se le facultó para extender sus actividades, conforme a sus estatutos, a la explotación de yacimientos mineros en cualquier parte del territorio nacional.

3.2 Naturaleza y Régimen Jurídico

Desde cuando se previó la existencia de ECOMINAS, nuestro ordenamiento jurídico la definió como empresa industrial y comercial del Estado pero admitió la posibilidad de que su naturaleza fundacional varíe y se la convierta en una sociedad, ya de capital público, ya de economía mixta. ECOMINAS siempre ha formado parte de las entidades descentralizadas del orden nacional que dependen del Ministerio de Minas y Energía, pero sus funciones no han sido contempladas de la misma manera en la legislación. Por ello, es procedente contemplar las normas que han previsto y regulado la creación y desarrollo de la entidad.

3.2.1 Ley 145 de 1959

Esta ley autorizó al Gobierno Nacional para organizar la Empresa Colombiana de Esmeraldas con los siguientes condicionamientos:



INSTITUTO DE ESTUDIOS COLOMBIANOS



INSTITUTO DE ESTUDIOS COLOMBIANOS

CONSORCIO



- El domicilio de la empresa debía ser la ciudad de Bogotá.
- Su patrimonio, autónomo frente al de la Nación, podía provenir íntegramente del Tesoro Público o formarse por participación de capital público o privado, nacional o extranjero.
- Su objeto estaba concebido únicamente en términos de organización del comercio interno y externo de las esmeraldas. El cumplimiento de este objeto se supeditó a las reglamentaciones que expidiera el Gobierno.
- En ejercicio de su objeto, la empresa podía asumir las funciones que en materia de depósito, lapidación, avalúo y comercio venía ejerciendo el Banco de la República.

El Gobierno Nacional no hizo uso de la autorización contenida en esta norma, sino hasta 1968, cuando procedió a crear la Empresa Colombiana de Esmeraldas.

3.2.2 Decreto Extraordinario 912 de 1968

Este Decreto, dictado en ejercicio de facultades extraordinarias que el Congreso otorgó al Gobierno mediante ley 65 de 1967, completa su normatividad con la de la ley 145 de 1959 y constituye con ella el estatuto básico de la Empresa Colombiana de Esmeraldas, hoy Empresa Colombiana de Minas.



El nuevo estatuto básico de la Empresa Colombiana de Minas organizó la nueva entidad en forma de empresa industrial o comercial del Estado, sin perjuicio de la posibilidad de que algún día se la transforme en sociedad de economía mixta.

- Actividad y Objetivos

Si bien la actividad de la entidad se orientó especialmente hacia la exploración, explotación y beneficio de los yacimientos de esmeraldas que constituían la Reserva Especial del Estado ya en ese momento se contempló la posibilidad de que ella se dedicara a hacer investigaciones geológico mineras de toda clase de yacimientos sobre los cuales hubiera adquirido derechos de exploración y explotación por vía de adjudicación, aporte, concesión o permiso. Así mismo, se le habilitó para comercializar todo tipo de minerales. Además se le encomendó la tarea de explotar y conservar los bosques y en general, los recursos naturales que se encuentran en la zona alinderada por el artículo 1º del Decreto 400 de 1899.

Para el cumplimiento de sus objetivos, se autorizó a la empresa para celebrar toda clase de contratos y constituir sociedades, en lo referente a las esmeraldas, berilios y demás minerales, como a lo que atañe



con otros recursos naturales que tengan relación con la empresa minera.

Es indudable que el estatuto básico de la empresa no previó entre sus objetivos el fomento de la minería prueba de ello es el artículo 23 del Decreto 912 de 1968 que es del siguiente tenor:

"La Empresa Colombiana de Esmeraldas no podrá destinar parte alguna de su presupuesto o de sus utilidades a donaciones, auxilios o cualquiera otra clase de ayuda económica a favor de personas naturales o jurídicas ya sea de derecho público o de derecho privado, ni a obras que no se relacionen directamente con los objetos que ella persigue".

- Relaciones con la Administración Central y con otras Entidades Descentralizadas

La entidad denominada Empresa Colombiana de Esmeraldas fue encuadrada dentro de la órbita de control del entonces Ministerio de Minas y Petróleos y sobre ella recayeron los mecanismos tradicionales de tutela.

Así su Junta de Directores debía estar conformada por el Ministro de Minas y Petróleos, encargado de presidirla y cuatro miembros más designados por el Gobierno y se reiteró el principio de que sus estatutos de-



bían ser autorizados por el Gobierno.

En cuanto a su Gerente sería, de acuerdo con el mandato constitucional, agente del Presidente de la República y como tal de su libre nombramiento y remoción.

Como se ve, no se previeron mecanismos especiales de control sobre la actividad de la entidad como tampoco se previeron garantías adecuadas al desarrollo de una gestión coordinada con la de las otras entidades del sector. Es decir, la empresa fue concebida como ente totalmente autónomo tanto en la exploración, como en la explotación y comercialización de minerales.

Esta total autonomía, sin embargo, debe entenderse modificada a raíz de la creación del Instituto de Investigaciones Geológico-Mineras entidad a la cual se le encomendó todo lo relacionado con la exploración de yacimientos mineros.

- Cambio de Denominación

Por medio del Decreto 3161 de 1968, artículo 31, se modificó la denominación de la entidad, por la de Empresa Colombiana de Minas y, salvo cuanto hace relación con las actividades de exploración a que se ha hecho mención, no se introdujo ninguna variación al



régimen de la empresa.

3.2.3 Decreto 122 de 1970

Por medio de este Decreto se aprobaron los estatutos internos de la entidad que están actualmente vigentes. Ellos son un claro desarrollo de lo previsto en el estatuto básico, así como en los Decretos 1050 y 3130 de 1968.

3.2.4 Decreto 2063 de 1980

El 2 de julio de 1979 la Junta Directiva de ECOMINAS resolvió modificar los estatutos internos de la institución, sobre todo en cuanto hace relación a las funciones de la Junta. Esta reforma aprobada por el Gobierno Nacional en virtud de Decreto 2063 de 1980, reglamenta la forma como debe llevarse a cabo el fomento minero por parte de ECOMINAS.

De la confrontación del Decreto 2063 de 1980 con las previsiones de los estatutos básicos de la entidad, aparece una flagrante violación de norma superior. En efecto, el Decreto 912 de 1968 prohíbe clara y enfáticamente todo tipo de préstamos y auxilios a personas públicas o privadas. Esta prohibición, que continúa vigente, es contravenida por el texto que a continuación se transcri



be:

"Acuerdo Número 00035 de 1980.

Artículo 1º.

Funciones de la Junta Directiva: las funciones de la Junta Directiva son de tres clases, a saber:

8º- Dictará las políticas y normas de las operaciones de crédito, sujetas a las siguientes restricciones:

- 1- Toda operación de crédito que exceda de cien millones será aprobada por el Gobierno Nacional.
- 2- Ningún beneficiario en las operaciones de crédito podrá ser financiado con una suma que exceda del 10% de la cartera colocada en la fecha.
- 3- Los créditos otorgados por ECOMINAS solamente podrán financiar hasta el 70% del valor total del proyecto de inversión. El Gerente General por medio de manuales reglamentará dichas normas.

9º- Ejercer en general, todas las funciones y actividades encaminadas a la realización de los objetivos que persigue la empresa.

Artículo 2º. El ordinal c) del artículo 17 de los estatutos adoptados por Acuerdo número 001 de 1969, aprobado por Decreto 122 de 1970 quedará así:

- c) Ejercer los actos comprendidos dentro del giro ordinario de las operaciones de la empresa y celebrar los contratos que se requieran. Cuando la cuantía de éstos exceda de un millón de pesos se requerirá la aprobación de la Junta y cuando pase de diez millones de pesos se requerirá, además, el voto favorable e indelegable del Ministro de Minas y Energía; se exceptúan las operaciones de crédito que la empresa adelanta para el fomento minero, las cuales



se rigen por lo establecido en el numeral 10 de la parte C del artículo 1° de este Acuerdo que modifica el artículo 12 de los estatutos".

3.2.5 El Estatuto Minero - Régimen de Aportes

Los artículos 163 y siguientes reglamentan el procedimiento aplicable al sistema de aporte. En ellos se prevé que éste se hará por decisión del Ministerio de Minas y Energía en favor de la Empresa Colombiana de Minas o de otra empresa industrial y comercial del Estado o de entidades financieras del Estado.

Este trámite, a la empresa (1), no comprende la aceptación por parte de ella del conjunto de cargas que comporta esta figura, particularmente gravosa en el caso de las piedras preciosas y semipreciosas (artículo 10 del Decreto 1620 de 1978). Ello resulta verdaderamente anti-técnico y lesivo de la autonomía de la entidad, tanto desde el punto de vista financiero, como administrativo, por cuanto no consulta sus posibilidades para hacerse cargo del manejo de nuevos yacimientos.

 (1) Al respecto ver sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera, del Consejo de Estado. Fecha: noviembre 18 de 1982. Ponente Jorge Dangond Flórez. Anales del Consejo de Estado, segundo semestre de 1982, números 475 - 476, tomo CIII, año LVII, págs. 223 ss.

3.3 Organigrama-Personal

La Junta Directiva de la empresa aprobó hace pocos meses una propuesta para reformar la estructura administrativa de la entidad, la cual se ejecutó recientemente. Por ella, la Gerencia General quedó encargada de administrar una entidad organizada en tres niveles jerárquicos. De acuerdo a la nueva reforma ECOMINAS dispone de 3 subgerencias, 7 departamentos y 4 secciones, descontando las 4 seccionales y la unidad administrativa de Marmato.

La empresa sigue los lineamientos impuestos por su Junta Directiva la cual se encuentra presidida por el propio Ministro de Minas y Energía o su delegado. Además, hacen parte de la Junta 4 miembros con sus respectivos suplentes nombrados por el Gobierno Nacional.

A nivel de asesoría la Gerencia dispone de un comité de carácter técnico integrado por diferentes profesionales de la entidad según las características del problema a resolver. En general en él participan el subdirector financiero, un abogado y representantes de los departamentos de Geología y de Evaluación de Proyectos.

Directamente subordinada a la Gerencia se encuentran la Subgerencia Técnica, la Subgerencia Administrativa y de Operaciones, y la Subgerencia Financiera. A un mismo nivel se organizaron la



Oficina Jurídica y la Secretaría General.

De la Subgerencia Técnica dependen los departamentos de Geología, de Ingeniería y Evaluación de Proyectos. Su carácter es claramente evaluativo. Además del subgerente técnico y de los jefes de los departamentos respectivos se tiene una nómina compuesta por 3 geólogos, 2 economistas y 4 ingenieros.

Dentro de la Subgerencia Administrativa y de Operaciones se encuentran los Departamentos de Planeación, de Control Interno y el propiamente administrativo y de personal. A un mismo nivel se encuentran las unidades regionales, es decir, las de Tunja, Bucaramanga, Pasto y Cúcuta, ésta última de reciente creación como consecuencia de la reforma. Además de los tres jefes de estos departamentos el área dispone de un economista, un profesional de estadística, un programador, cinco auxiliares de administración y un bibliotecólogo.

De la Subgerencia Financiera dependen el departamento de Crédito y el departamento de Contabilidad y Presupuesto. Estos departamentos disponen en nómina, fuera de sus respectivos jefes de un analista de crédito, un contador y de grupos de auxiliares.

En síntesis, con la nueva reforma los 100 cargos que tenía la institución se ampliaron a 110 con el siguiente comportamiento: en la planta directiva hubo un aumento de 10 a 14 funcionarios.



En el área profesional se suprimieron dos cargos. En el área administrativa el aumento fue de 9 funcionarios, de 65 se pasó a 74. En total la nueva planta le ocasiona a la empresa en 1984 un incremento mensual en sus gastos por \$880.400.

En la nueva estructura institucional se observa el interés por mejorar la planta directiva y algunos sectores de la rama administrativa. Este propósito no resulta tan claro, desafortunadamente en el caso de las actividades de evaluación sobre el ejercicio propiamente minero; por ello no se mejora la posición de ECOMINAS frente a la evaluación técnica de estas actividades. Se busca fortalecer el personal administrativo y logístico quedando la sensación de un propósito restringido a la generación de nuevas plazas. No se percibe un cambio para mejorar la calidad de las tareas de la empresa frente a la expansión de las zonas de trabajo que ECOMINAS pretende abarcar a través de la creación de seccionales y de los nuevos proyectos que intenta promover.

En cuanto al organigrama propiamente, a pesar del fortalecimiento de la estructura administrativa se encuentra una dificultad de orden procedimental y jerárquico. Esta tiene que ver con la ubicación del departamento de planeación cuyas tareas se encuentran subordinadas a una subgerencia. La oficina de planeación de cualquier institución debe presentar los planes y políticas a ser ejecutadas por las distintas dependencias de la entidad de acuerdo a los propósitos generales que establezca la Junta



Directiva a la Gerencia o Dirección. De acuerdo a la teoría administrativa y organizacional la oficina responsable del planeamiento de cualquier empresa debe encontrarse a un nivel jerárquicamente superior frente a todas las unidades administrativas. Así, en el caso de ECOMINAS se contravienen estos planteamientos. Ello confirma la autonomía que ofrece la empresa frente a las tareas de coordinación del sector.

En la práctica las actividades de una oficina de planeación jerárquicamente subordinada a una subgerencia, no ofrece el alcance institucional deseado dentro de la estructura administrativa por los problemas jerárquicos y de acceso y manejo de la información *. Además, reafirmamos, se dificulta el trabajo de integración frente a otras instituciones estatales.

Resumiendo, el interés por fortalecer la estructura administrativa de la empresa contrasta con el débil alcance de las tareas de planeación tanto a nivel interno como también en relación al Ministerio. Debido a ello guardamos reservas sobre la coordinación y alcance de sus tareas en el mediano plazo y el grado de unidad de estas en relación con los objetivos de todo el sector

* Para citar un ejemplo, no resulta muy clara la aplicación de políticas generales en la empresa para el caso de las actividades de crédito, debido a que se presenta para esta actividad la subordinación a dos subgerencias distintas. ¿Si estas dos llegan a estar en desacuerdo qué papel juega la oficina de planeación?



minero. A esto hay que sumar las limitaciones en la capacidad técnica de ECOMINAS por su restringido personal especializado. El personal técnico compuesto por 3 geólogos, 3 economistas y 4 ingenieros resulta insuficiente para los trabajos que realiza la empresa. No se puede esperar que 10 profesionales esten en capacidad de evaluar al tiempo 6 o 7 proyectos, varios de los cuales son desarrollados por organizaciones internacionales, dentro de los cuales se puede citar el proyecto de Pesca para evaluar fosfatos, el de Marmato desarrollado inicialmente por la PHELPS DODGE para explotar oro, o el de Mocoa, éste último con las Naciones Unidas para estudiar un yacimiento de polimetálicos. A esto hay que sumar los controles que debe aplicar sobre las explotaciones que realizan los particulares bajo contratos de operación; las tareas encomendadas directamente por el Gobierno como el caso de la empresa Mineros del Chocó; o las actividades técnicas que debe ejecutar al recibir del Ministerio algunos aportes, tal como lo establece el Estatuto Minero. Por estas razones no resulta justificada la creación de otra regional cuando además del problema financiero y de presupuesto, como se verá más adelante, la empresa presenta notorias necesidades en el área técnica en relación a sus múltiples responsabilidades.



3.4. Aspectos Presupuestales

ECOMINAS como empresa industrial y comercial del Estado no disfruta de recursos de origen presupuestal asignados anualmente por el Gobierno Nacional. Por lo tanto, su presupuesto se origina en los ingresos que le proporcionan sus actividades y en los recursos capitalizados a través del crédito. Desafortunadamente el ejercicio de su actividad no le ha reportado los ingresos presupuestados; por el contrario tiene un apreciable pasivo dentro del que se destacan las cuantiosas cuentas por cobrar, situación que le proporciona a la empresa una difícil situación financiera y un presupuesto a su disposición restringido. Esta afirmación se puede constatar del comportamiento que han tenido sus recursos en los últimos años.

De acuerdo a los informes financieros de la Contraloría para 1980 ECOMINAS dispuso de ingresos contables por \$928 millones. Sin embargo los ingresos efectivamente apropiados solo llegaron a \$269 millones, es decir tan solo el 29% de lo calculado, debido a la falta de pago de los compromisos acordados por los particulares. De estos \$269 millones la mayoría se originaron en ingresos por explotación de los yacimientos entregados a través



de contratos de operación. Estas actividades extractivas le reportaron \$183 millones, es decir el 68% de los recursos efectivamente apropiados, cuando debieron ser muy superiores si se hubieran recibido todos los estimativos contables.

Este balance de 1980 desmejoró notablemente dos años después. En 1982 el ingreso presupuestado estuvo calculado en \$1.115 millones de los cuales solo se recaudaron \$229, o sea solo el 20%. Es decir a precios corrientes se recaudó una suma inferior que la captada en 1980, situación mucho más dramática si se tienen en cuenta los ingresos a precios constantes.

Como se puede observar del cuadro No. 9 los ingresos a precios constantes de la empresa en 1982 se redujeron a casi la mitad de los ingresos de 1980, ya que de \$269 millones para este año solo se pudo contar con \$148 millones dos años después.



CUADRO No. 9

INGRESOS EFECTIVAMENTE APROPIADOS POR ECOMINAS - 1980 Y 1982
(en millones de pesos)

INGRESOS	1980 (precios corrientes)	1982	1982 (precios de 1980) (*)
- Por explotación	183.7	144.4	93.8
- Aportes, participaciones e impuestos	60.8	2.5	1.6
- Ingresos de capital	24.8	82.1	53.3
Total	269.4	229.1	148.8

Fuente

Contraloría General de la República. Op. Cit.

Revista Banco de la República. Op. Cit.

(*) Consultar anexo 1.

En cuanto a la ejecución del presupuesto en 1980 la empresa tuvo gastos de funcionamiento por \$62 millones, gastos de inversión por \$198, un servicio por deuda de casi \$5 millones para un total de \$265 millones. Esta apropiación tuvo en 1982 una variación acorde con la restricción de ingresos de ese año. A pesar



de presentarse un incremento moderado a precios corrientes en los gastos, ya que en total se pasó de \$265 millones a \$297, en términos reales lo ejecutado se redujo. Este descenso fue mínimo para los gastos de funcionamiento y notorio en el caso de la inversión. Los primeros solo se afectaron en \$2 millones, mientras que los gastos de inversión se redujeron en \$66 millones. En otras palabras, los gastos de éste último rubro entre 1980 y 1982 a precios corrientes permanecieron aparentemente inalterados, pero a precios constantes tuvieron una caída del 33.8%; de \$197 millones en 1980 se invirtieron dos años después en términos reales solo 131 millones. Queda palpable como en estos casos lo que se afecta son los gastos de inversión y no los gastos de funcionamiento por los problemas sociales y político-administrativos que traería la reducción del personal.

CUADRO No. 10

EJECUCION DEL PRESUPUESTO ECOMINAS - 1980 Y 1982

(en millones de pesos)

	1980	1982	1982 (precios de 1980)
Gastos de funcionamiento	62.6	93.3	60.6
Inversión	197.8	201.8	131.1
Servicio de la deuda	4.8	2.5	1.6
TOTAL	265.3	297.6	193.3

Fuente: Ibidem.



Ahora si se toman las cifras de 1983 y se las compara con las de 1982 no se encuentra ninguna modificación apreciable. De acuerdo a la información suministrada por ECOMINAS los ingresos por explotación en 1983 llegaron a los 151 millones que comparados con los \$144 de 1982 no reflejan ninguna recuperación.

CUADRO No. 11

INGRESOS DE ECOMINAS 1983
(en millones de pesos)

	corrientes	constantes (a precios de 1980)(*)
Explotación de esmeraldas	132.1	72.7
Explotación de oro	13.1	7.2
Explotación de yesos	3.1	1.7
Explotación de hierro y calizas	2.1	1.1
Otros minerales	0.8	0.4
Subtotal	151.2	83.2
Obtención de crédito interno	65.0	35.7
Varios	8.6	4.7
TOTAL	224.8	124.0

Fuente: ECOMINAS Informe Financiero. 1983

Revista Banco de la República. Op. Cit.

(*) Consultar anexo 1.



A nivel agregado se observa un permanente deterioro de los ingresos de la empresa durante estos últimos años. A precios constantes, de \$269 millones captados en 1980 ingresaron \$148 dos años después, y \$124 en el último año. Es decir, entre 1980 y 1983 el deterioro de los ingresos de ECOMINAS ha sido del orden del 54%. Este porcentaje habla por sí solo, el cual depende estrechamente del deterioro de los ingresos por explotación. Los \$183 millones que la empresa recibió en 1980 por este concepto se convirtieron en 1982 en \$93.8 y un año después, o sea el año anterior, llegaron solo a \$83.2; esto significa que ECOMINAS tuvo una caída de un 55% en sus ingresos por explotación durante este período, lo cual demuestra la relación entre estos ingresos y el ingreso total de la empresa.

En cuanto a la composición de los ingresos de la empresa en el año anterior, las esmeraldas y el oro fueron los únicos minerales que le reportaron ingresos de importancia. En el caso del oro estos se originaron en la prestación de servicios técnicos y en las tareas de molienda, y no en contratos de explotación; sin embargo se vieron contrarrestados por el subsidio que se ofrece en ésta última operación la cual le reportó a la entidad pérdidas netas por \$25 millones de pesos.

En cuanto al peso de las esmeraldas dentro de los ingresos de la empresa el resultado no fue el mejor ya que por contratos de operación por la explotación de la piedra los particulares le adeudan a la empresa algo más de \$630 millones de pesos, frente



al pago en el último año de solo \$132 millones. Este problema resulta delicado pese a un reciente acuerdo entre las partes en el cual los particulares acordaron cancelarle a ECOMINAS la deuda y ella en "contraprestación" aprobó ampliar el tiempo de vigencia de los contratos de operación para explotar las minas.

Con anterioridad los particulares habían prometido cancelar sus obligaciones a la empresa y luego de algunas negociaciones se llegó a un feliz acuerdo. Sin embargo, el pago de las obligaciones no se materializó ya que los giros se hicieron expresamente sobre cuentas bancarias sin fondos, con lo cual quedó de manifiesta la mala intención de los deudores (resulta irreal suponer que los particulares no disponen de recursos para cancelar sus obligaciones). Por ello esta deuda ha venido creciendo con el tiempo sin que ECOMINAS haya podido resolver el problema a satisfacción.

La empresa resulta prácticamente incapaz de manejar esta situación. Las características sociales que rodea el sector esmeraldífero y los antecedentes que ofrece el manejo de este problema * intimidan las iniciativas que puedan surgir para --

* Estos antecedentes recogen algunos atentados a funcionarios de la empresa, como también la militarización de la zona de Muzo hace algunos años.



buscar la aplicación de los mecanismos jurídicos para conseguir la caducidad de los contratos. Dentro de los contratos de operación se establecen un conjunto de garantías a favor de la empresa para asegurar el cumplimiento de las obligaciones de los particulares. Sin embargo, en la práctica la única empresa que opera en la zona de reserva que cumple a satisfacción con este requisito legal es la Sociedad Quipama. En cambio la Sociedad Minera de Muzo, Esmeracol S.A. y Hermanos Quintero no establecieron dentro de sus contratos de explotación con ECOMINAS garantías a favor de esta última; o si las pactaron ya perdieron su vigencia.

A estas dificultades presupuestales se suma los compromisos contraídos por ECOMINAS que superan los \$1.200 millones de pesos los cuales, pese a que no tienen que ser cancelados en su totalidad en el corto plazo, si le representan obligaciones adicionales, lo que agrava su situación presupuestal. Esto sin tener en cuenta el crecimiento de los gastos de funcionamiento como resultado de la reciente reforma, con la cual se amplió la nómina de la empresa y por tanto sus obligaciones.

La situación de la empresa es tan difícil que en la actualidad tiene dificultades para cumplir con las obligaciones contraídas por la compra del edificio donde tiene su sede. Al respecto el propio Ministerio solicitó ante su homólogo de Hacienda una partida por \$50 millones de pesos que debieron ser entregados a la empresa en la fecha de su creación. Con ello se intenta resol-



ver parcialmente la falta de liquidez de la institución.

En conclusión resulta bien dramática la situación financiera de ECOMINAS. Ella tipifica la incapacidad del Estado para imponer a los particulares el cumplimiento de las obligaciones contraídas en favor de la Nación. Por ello cualquier propuesta técnica o administrativa que busque una mejor adecuación institucional y una mayor eficiencia de la empresa tendrá que resolver inicialmente su problema financiero.



4. Empresa Colombiana de Uranio - COLURANIO

4.1 Ubicación

Frente a las expectativas de algunas empresas multinacionales para explorar y explotar uranio a mediados de la década del 70 en nuestro territorio, el Gobierno Nacional se encontró ante una dificultad: carecía de un organismo especializado que se encargara de la explotación y comercialización del mineral. Pe se a que dentro de las funciones establecidas para el IAN inicialmente se le reconocía esta responsabilidad, su interés investigativo y las limitaciones institucionales de orden financiero y técnico le impedían encargarse eficientemente de las negociaciones, exploración, explotación, comercialización y control del recurso frente a empresas extranjeras. Las tareas de exploración preliminar realizadas en todo el territorio nacional por el Instituto y las investigaciones técnicas y científicas desarrolladas por él impedían una labor a tono frente a las nuevas expectativas que se abrían para el uranio.

Ante esta situación, en octubre de 1977 el Gobierno Nacional dispuso la creación de una empresa que colaborara con el IAN para que se encargara en asocio con algunas multinacionales,



de las promisorias tareas productivas y de la comercialización del recurso. Así se autorizó mediante el Decreto 2396 la constitución como sociedad anónima de la Compañía Colombiana de Uranio - COLURANIO con sede en Bucaramanga, ciudad escogida debido a su proximidad a los yacimientos uraníferos más prometedores de la zona andina.

4.2 Naturaleza Jurídica

La creación de la Compañía Colombiana de Uranio - COLURANIO S.A. fue autorizada por el Gobierno Nacional mediante Decreto 2396 del 17 de octubre de 1977, que previó como socios fundadores a la Empresa Colombiana de Petróleos, al Instituto de Asuntos Nucleares, a la Empresa Interconexión Eléctrica S.A., al Instituto de Investigaciones Geológico Mineras, a la Empresa Colombiana de Minas y a la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica. Como consecuencia de esta autorización, se procedió a la celebración del contrato social contenido en escritura pública 736 del 20 de marzo de 1978, de la Notaría Primera de Bucaramanga.

Dada la naturaleza jurídica de las entidades que participaron en su creación, COLURANIO S.A. surgió como una entidad descentralizada indirecta de carácter societario, del orden nacional, perteneciente al sector de minas y energía de la Nación. En consecuencia, el régimen jurídico específico para ella, estaba determinado por vía general en los Decretos 1050 y 3130 de 1968 y 130 de 1976, y por vía particular en el Decreto 2396 de 1977



y en sus estatutos internos.

4.2.1 Decreto 2396 de 1977

Esta norma previó que la entidad denominada Compañía Colombiana de Uranio S.A., tuviera como objeto social el desarrollo de actividades de las que la ley previó para el Instituto de Asuntos Nucleares. Con ello desplazó una serie de competencias que el Legislador había previsto para un establecimiento público, hacia una entidad de carácter societario, lo cual era, si no ilegal, sí por lo menos antitécnico en la medida en que las dos entidades debían explorar, explotar y comercializar toda clase de sustancias radioactivas.

Además se tienen dudas sobre la capacidad jurídica del IAN para crear sociedades de economía mixta o capital público, pues en sus estatutos no hay autorización expresa en tal sentido y menos para crear una entidad descentralizada de segundo grado que pudiera asumir la mayoría de sus funciones.

Otro aspecto llamativo de esta norma básica de COLURANIO S.A. lo constituyen las entidades públicas autorizadas para participar en el contrato social. En efecto se previó que los mayores accionistas fundadores fueran ECOPE-TROL, con diez mil (10.000) acciones; el IAN, con nueve



mil ochocientos (9.800) e ISA con seis mil novecientos (6.900); por contraste con ECOMINAS, INGEOMINAS y CORELCA, cada una con cien (100), lo cual muestra que se previó la creación de una entidad de carácter societario capacitada para desempeñar casi la totalidad del objeto de una de las entidades socias, a la cual ni siquiera se le dio la posibilidad de ejercer control efectivo a través del mecanismo más simple: el predominio de su capital sobre el de las demás socias.

Quedaba, por lo tanto, al libre juego de los estatutos internos la determinación de los mecanismos de control del Gobierno central sobre la marcha de COLURANIO S.A.

El régimen jurídico determinado para la sociedad por sus estatutos internos (contenidos en las escrituras 736 del 20 de marzo de 1978, y 2.399 del 26 de julio de 1979, ambas de la Notaría 1a. de Bucaramanga) muestra varios aspectos que resulta interesante tener en cuenta:

- Naturaleza de la Entidad: Los estatutos definen a COLURANIO S.A. como empresa industrial y comercial del Estado de carácter indirecto. Este aspecto, que podría calificarse como un error de denominación, induce a una serie de distorsiones jurídicas que, como se comprobará más adelante, pueden generar efectos negativos en la práctica.



INSTITUTO DE ESTUDIOS COLOMBIANOS

CONSORCIO



202.

Si bien las sociedades de capital público, y dada la composición del suyo COLURANIO S.A. lo es, están sometidas al régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado, no puede confundirse la naturaleza de éstas de origen estrictamente fundacional, con la de aquellas que emanan de un acto de naturaleza eminentemente asociativa, generador obligado de un régimen específico para la persona jurídica que surge de él; régimen jurídico que va a regular las relaciones entre los socios; entre éstos y la sociedad, y entre la sociedad con el Estado y con terceros.

En éste caso la diferencia entre la empresa y la sociedad no se tuvo muy en cuenta para subsanar las faltas que presentaba el estatuto básico de la entidad. En efecto, mientras en las empresas industriales o comerciales indirectas, la entidad que las crea no puede separarse del régimen que le impone el acto de autorización, en el caso de las sociedades de segundo grado las partes disponen de diversos mecanismos (ver Decreto 130 de 1976) para lograr los mejores resultados de las deficiencias que se anoten en el estatuto básico.

En el caso de COLURANIO S.A. las partes sabían que uno de sus socios, que si bien no era el mayoritario, era el titular originario de las competencias que ser



vían de fundamento a la nueva entidad. En efecto, el Instituto Colombiano de Asuntos Nucleares era la entidad estatal que debía hasta ese momento, desempeñar todas las labores de exploración y explotación de yacimientos de minerales radioactivos (por lo menos de los que le hubieran sido aportados) y tenía a su cargo el control del beneficio y mercadeo de estas sustancias, que habían sido declaradas fuera del comercio de los particulares. Sin embargo, los estatutos de la entidad no contemplaron esta circunstancia en ningún momento, situación que debe analizarse a continuación.

- Los Controles de la Administración Central sobre COLURANIO S.A.: Como se expresó 1/, si bien las entidades descentralizadas indirectas, o de segundo grado, están unidas a la Administración Central por una relación de tutela, el control que se desprende de ella debe ejercerse en términos distintos de los usualmente aplicados en el caso de las entidades descentralizadas de primer grado.

En realidad, se trata de controles administrativos que se llevan a cabo a través de las entidades descentralizadas de primer grado que participan en la crea-

1/ Tafur Galvis, Alvaro, Op. Cit



ción de una indirecta. Esto, porque la descentralización indirecta únicamente tiene sentido como mecanismo de agilización y efectividad en la ejecución de competencias asignadas a entidades descentralizadas de primer grado.

Así, en el caso de COLURANIO S.A., la tutela administrativa habría de ser ejercida por las entidades que participaron en el contrato de sociedad, o que ingresaron en calidad de socias. Pero esto no era suficiente entre los socios. Había uno especialmente dotado para controlar toda la actividad de una sociedad con la cual presentaba una inusitada identidad de objetivos: se trataba del Instituto de Asuntos Nucleares, a quien los estatutos no otorgaron ningún poder superior frente al que detentaba como simple accionista. Se desperdiciaron así valiosos mecanismos de control y coordinación que hubieran evitado la duplicidad de costos y actividades que se han visto en el área de los minerales radioactivos durante todos estos años 1/.

En cambio, se buscó calcar la figura de las entidades descentralizadas de primer grado, proyectando sobre

1/ Ver informe "Evaluación sobre el sector nuclear" elaborado conjuntamente por el DNP y el Ministerio de Minas y Energía. Bogotá, 1983



COLURANIO S.A. la mayoría de los mecanismos previstos para su tutela. La Junta Directiva estaría compuesta en su mayoría por delegados del Gobierno Nacional, mientras los representantes de los socios serían elegidos por la Asamblea General aplicando el sistema del cuociente electoral. Es decir, que los estatutos de la entidad escogieron para COLURANIO una clara vinculación a la Administración Central y destinaron así la figura de entidad descentralizada de segundo grado.

4.2.2 La Ley 1a. de 1984

Esta norma definió a COLURANIO S.A. como empresa industrial y comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Minas. Con ello parece haber cerrado las puertas a toda posibilidad de enmienda a los problemas atrás anotados, pues en adelante el control de tutela deberá ser ejercido directamente por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Minas y de los delegados del Presidente de la República.

4.2.3 Composición del Capital

Según acta No. 1 de la Asamblea General de accionistas celebrada el 19 de febrero de 1979 la participación en la sociedad quedó establecida de la siguiente manera:



CORELCA	100 acciones
IAN	9.800 "
ECOPETROL	10.000 "
ECOMINAS	100 "
INGEOMINAS	100 "
ISA	6.900 "
TOTAL	27.000 acciones

El socio mayoritario es la Empresa Colombiana de Petróleos como un resultado de su capacidad financiera. Esta situación explica parcialmente la falta de liquidez de la sociedad ya que ECOPEPETROL de un tiempo para acá, y ante la situación interna del uranio, ha expresado su desinterés de seguir apoyando esta sociedad, frente a otras actividades que a su entender requieren mayor atención.

4.3 Organigrama - Personal

Como empresa comercial e industrial del Estado, COLURANIO se encuentra administrada de acuerdo a las decisiones de una Gerencia General la cual sigue las políticas ordenadas por la Junta Directiva, presidida por el Ministro de Minas y Energía, o en su defecto por su representante. Además, tienen voz y voto dentro de la Junta dos representantes del Presidente de la República con sus respectivos suplentes y cuatro miembros designados por la Asamblea General de Accionistas, al igual que sus suplentes.



De la Gerencia, a su vez, dependen directamente las Subgerencias técnica y administrativa.

En cuanto al personal, hasta 1983 la empresa contaba en total con 39 funcionarios, 21 de los cuales atendían su parte directiva y técnica. Sobre este aspecto, COLURANIO presentaba a finales de 1983 dentro de sus propósitos la ampliación de su nómina para dedicarla a los proyectos de exploración ubicados en los municipios de California y Contratación en Santander. Pero ante la difícil situación financiera por la que atraviesa la empresa estos propósitos se han visto aplazados. En California se esperaba aumentar el personal de 7 a 12 trabajadores y en Contratación de 4 a 12.

4.4. Aspectos Presupuestales

Parte del presupuesto de la empresa esta constituido por los aportes de capital que han suscrito los respectivos socios. Por ello COLURANIO funciona esencialmente gracias a la emisión y suscripción de acciones como aportes de capital para el financiamiento de programas y proyectos de inversión.

Para 1983 la empresa tenía un capital autorizado de \$200 millones del cual se habrían pagado \$158.1 millones distribuidos de la siguiente forma:



Accionistas	No. de Acciones pagadas	%	No. de Acciones por pagar
IAN	54.807	34.7	5.832
ECOPETROL	44.123	27.9	15.087
ISA	39.428	24.9	6.595
CORELCA	10.187	6.6	10.187
ECOMINAS	5.232	3.2	4.185
ICEL	3.000	1.9	3.839
INGEOMINAS	1.270	0.8	-
TOTAL	158.047	100.0	35.338

Fuente:

"Evaluación del Sector Nuclear". Op. Cit.

Atendiendo a una política de funcionamiento en cuanto a la utilización de fondos se refiere, en la empresa los gastos de exploración e inversión se han financiado con los aportes de capital y los de operación con rendimientos provenientes de certificados de depósito a término, los cuales son el resultado del ahorro de recursos aportados por los socios en años anteriores. Se observa frente a la incertidumbre que ofrecen los futuros aportes de los socios que las actividades de exploración e inversión se realizan con los recursos que ellos suscriben mientras que los gastos de funcionamiento que no pueden ser recortados, a no ser que se despida personal, tiene una fuente de re-



cursos relativamente segura como son los rendimientos financieros.

Bajo esta política la ejecución presupuestal de COLURANIO presenta una situación bien difícil. Entre 1980 y 82 con la progresiva caída en los precios de este mineral la empresa empieza a sufrir la restricción de su presupuesto ante el desinterés de sus socios.

CUADRO No. 12

Ingresos COLURANIO 1980 y 1982
(en millones de pesos)

	1980	1982	1982 (a precios de 1980)
Ingresos corrientes	11.2	0.12	0.07
Ingresos de capital	<u>33.3</u>	<u>40.2</u>	<u>26.1</u>
TOTAL	44.6	40.3	26.1

Fuente:

Contraloría. Op. Cit.

Revista Banco de la República. Op. Cit.



Entre 1980 y 1982 los ingresos de COLURANIO sufrieron caída notoria. Los aportes de capital de los socios en ese último año fueron mínimos ya que alcanzaron tan sólo \$120.000 pesos aproximadamente, que a precios de 1980 significaron una reducción de 94%.

En cuanto a los ingresos de capital a pesar de su aumento nominal los cuales pasaron de \$33 millones en 1980 a \$40 millones en 1982, a precios constantes de 1980 también sufrieron una baja ya que de lo captado en 1980, dos años después esta suma alcanzó solo un 78.3% del ingreso inicial; es decir hubo una baja del 21.7%. El ingreso total de la empresa en conclusión se redujo durante este período en un 41.5%.

La caída en los ingresos de la empresa tuvo su efecto natural en el comportamiento de la ejecución presupuestal. A pesar del aumento nominal de su gasto de \$36.5 millones en 1980 a \$44.4 millones en 1982 para este último año, a precios constantes de 1980 presentó una restricción real del gasto, el cual solo alcanzó los \$28.8 millones; en otras palabras hubo una caída del 21.1%. Resulta tan dramática la situación de la empresa que los propios gastos de funcionamiento sufrieron una reducción a precios constantes en un 26.2%, dedicando COLURANIO para el cumplimiento de sus obligaciones en 1982, \$40.6 millones a precios corrientes, que a precios de 1980 significaron una ejecución de \$26.3 millones.



CUADRO No. 13

Ejecución del presupuesto COLURANIO 1980 y 1982
(en millones de pesos)

	1980	1982	1982 (a precios de 1980)
Gastos de funcionamiento	35.6	40.6	23.3
Inversión	-	3.0(*)	1.9
Servicio de la deuda	0.9	0.6	0.38
TOTAL	36.5	44.4	28.8

(*) Incluye gastos de operación comercial.

Fuente:

Contraloría. Op. Cit.

Banco de la República. Op. Cit.

La situación en 1983 no presentó recuperación alguna. Por el contrario la mayoría de sus socios no aportaron el capital convenido de \$60 millones dentro de un plan previo para la recuperación de la empresa que estimaba un aporte total de \$274 millones durante el período 1983-1986. Sin otra alternativa COLURA-



NIO se vió obligada a utilizar completamente los rendimientos financieros debido a que sus operaciones no le repontaron ningún tipo de ingreso.

Con el fin de evitar su liquidación, la razón y el objeto sociales de Colurario S.A. se modificaron. Actualmente se denomina Compañía de Carbones del Oriente - CARBORIENTE y su actividad comprende, además de lo que ya se preveía con relación al uranio, la exploración y explotación de carbón, yeso, calizas y arenas cilíceas.

La empresa seguirá vinculada al Ministerio, como sociedad del orden nacional. Sin embargo, el ámbito de su competencia se restringió al orden regional para lo cual deberá firmar contratos con CARBOCOL y ECOMINAS sobre las zonas de Santander aportadas con anterioridad a estas empresas para los minerales mencionados.

Aunque todavía no es tiempo de evaluar estas modificaciones, podría anticiparse que ellas no son aún suficientes para solucionar el problema institucional de la sociedad. Al respecto es necesario señalar la necesidad de adoptar reformas más que en su objeto, en los elementos estructurales que determinan su relación con el poder central.



5. Carbones de Colombia S.A. - CARBOCOL

5.1 Ubicación

A mediados de la década del setenta y a raíz de la crisis del petróleo, el carbón recobró como sustituto energético del crudo una progresiva importancia que se manifestó en el comportamiento de sus precios en el mercado internacional. Por consideraciones económicas y geo-políticas algunas de las grandes multinacionales del petróleo incrementaron su interés por el carbón ^{1/}. Colombia recibió el impacto de esta situación y en 1974 INTERCOR filial canadiense de la EXXON, presentó la primera solicitud para explorar y explotar los yacimientos carboníferos del norte del Cerrejón. La multinacional quiso aprovechar la excelente ubicación geográfica del yacimiento para evaluar su calidad y abundancia.

En ese mismo año, el Gobierno Nacional encomendó al Instituto de Fomento Industrial, IFI la creación de una empresa para que se encargara por completo del manejo del carbón. Se intentaba aprovechar la infraestructura de la empresa Cerrejón Carboneras, la cual había sido creada por el Instituto en 1969 con la responsabilidad de estudiar la zona central del Cerrejón.

^{1/} Moreno Posada, Félix. Poder de Negociación y Política Carbonera en Colombia. Bogotá: COLCIENCIAS, CARBOCOL, 1979.



A los pocos meses de haber decidido el Gobierno la constitución de una nueva empresa a manos del IFI, la Empresa Colombiana de Petróleos - ECOPEPETROL mostró su interés por el carbón del Cerrejón y solicitó en aporte al Ministerio la zona norte de yacimiento, la cual cubre una extensión aproximada de 32.000 hectáreas. Esta le fue entregada el 9 de octubre de 1975. Curiosamente, días antes de recibir el aporte, la empresa abrió una licitación internacional para explorar y explotar esta zona.

Frente al desarrollo de estos hechos, el IFI propuso para la creación de la nueva empresa conformar una sociedad anónima con 50% de capital aportado por ella y 50% por ECOPEPETROL.

Sin embargo, esta última empresa no aceptó el ofrecimiento, alegando requerir una reforma de estatutos para participar de esta manera en la constitución de CARBOCOL. En vista de estos problemas administrativos la Junta Directiva de Cerrejón Carboneras discutió la posibilidad de promover la presentación de un proyecto de ley para la creación de la empresa del carbón. Esta pretensión no fue acogida por el Ministerio de Minas debido a que esta propuesta no coincidía con las expectativas que mostraba ECOPEPETROL.

Pocos meses después de entregado el aporte a ECOPEPETROL fue nombrado Ministro del ramo Jaime García Parra, en reemplazo de Juan José Turbay quien estuvo a cargo del Ministerio durante un par de meses. El nuevo Ministro ratificó la licitación abierta por



ECOPEPETROL, a pesar de las protestas del IFI, y decidió que la nueva empresa se crearía después de la licitación. Estas atribuciones eran de su competencia ya que al fin y al cabo se estaba decidiendo sobre un problema minero y su posición le permitía tener acceso directo al Presidente, lo que facilitaba una decisión acorde con las expectativas del Ministerio.

Luego de cerrada la licitación, en la cual participaron 17 firmas y de las cuales solo 3, la INTERCOR, la HARBERT CONSTRUCTION y la BRITISH PETROLEUM, cumplieron los requisitos básicos impuestos en la licitación, se escogió la propuesta de la INTERCOR * . Al mes siguiente de esta decisión, tal como se había acordado en el Ministerio de Minas, se convino en el despacho presidencial la creación de CARBOCOL. Allí, el 5 de marzo, el Presidente López Michelsen, los Ministros de Minas y Energía y de Desarrollo, Jaime García Parra y Jorge Ramírez Ocampo, respectivamente, el Gerente del IFI, Jorge Méndez y el Presidente de ECOPEPETROL, Francisco Villareal, acordaron con un capital inicial de 100 millones la creación de la nueva empresa estatal del carbón.

Con la creación de la empresa como una sociedad anónima se puso fin al conflicto institucional entre dos organismos estatales.

* El factor decisivo para su elección fue el nivel de regalías ofrecidas a la Nación. INTERCOR propuso un 15% sobre su participación en el proyecto, la HARBERT un 8% y la B.P. del 5.2 al 8.5% según el porcentaje de la producción que debía ser vendida en el mercado Nacional.



pertenecientes a Ministerios distintos. Esta clase de enfrentamientos y la falta de política institucional que ofrecía el desarrollo del sector se verían reforzados por la ambigüedad de criterios para la promoción de las entidades mineras. La minería era considerada como una actividad de carácter industrial y por ello su fomento era responsabilidad del IFI, mientras que alternativamente el Ministerio de Minas y Energía (antiguamente de Minas y Petróleos) tenía la responsabilidad del manejo de los recursos mineros. Esta falta de precisión conceptual de anteriores administraciones, la inexistencia de una política de desarrollo institucional y los intereses particulares de las distintas entidades en captar la mayor cantidad de recursos, como suma de intereses políticos dentro de las instituciones del Estado, explican parcialmente como durante algunos años el IFI se convirtió en el promotor de empresas mineras como COLAR, FERROMINERA o COLMINAS, con muy poco éxito para el país, o en el socio del segundo proyecto minero más importante, el proyecto de Cerromatoso. Debido a estas circunstancias se le encargó inicialmente al IFI la creación de la nueva empresa del carbón.

Una vez creada CARBOCOL, ECOPETROL le cedió a la empresa el aporte de la zona norte del Cerrejón. Así mismo, el IFI procedió a traspasar las concesiones No. 3155 y 3156 de la zona central del Cerrejón que había venido estudiando a través de Cerrejón



Carboneras *.

5.2 Naturaleza y Régimen Jurídicos

La creación de Carbones de Colombia S.A. fue autorizada por el poder ejecutivo mediante Decreto 558 de marzo de 1976, que previó la participación del Instituto Nacional de Investigaciones Geológico-Mineras, la Empresa Colombiana de Petróleos y el Instituto de Fomento Industrial en una sociedad comercial que tuviera por objeto la exploración, explotación, beneficio, transformación y comercialización del carbón. Así mediante contrato social contenido en escritura pública número 6350 de noviembre 16 del mismo año, suscrita en la Notaría Séptima de Bogotá D.E. se llevó a la práctica esta autorización **. El origen de la empre

* El IFI había desarrollado algunas negociaciones con la firma PEABODY para explorar y explotar la zona. Sin embargo estas negociaciones no tuvieron éxito con lo cual la multinacional solo llegó a realizar algunas perforaciones preliminares.

** El capital inicial aportado por los socios fue el siguiente:

	No. ACCIONES	VALOR PAGADO (millones de \$)
ECOPETROL	180.000	180
IFI	142.517	74.5
CERREJON CARBONERAS	4.830	4.8
INGEOMINAS	40.000	40
ECOMINAS Y COLMINAS	2	-



sa tuvo como propósito inicial servir como socio, en representación del Estado, en la firma del contrato de asociación con la INTERCOR. Este contrato fue firmado un mes después de creada CARBOCOL, el 17 de diciembre de 1976, y en él se acordaron los términos básicos para desarrollar la exploración y explotación del área norte del Cerrejón. Creada la entidad su naturaleza y régimen jurídico pasan analizarse.

5.2.1 Decreto 558 de 1976

Este Decreto, que durante mucho tiempo constituyó el estatuto básico de la entidad, presenta varios aspectos de interés:

- a- Se trata de un Decreto del Presidente de la República dictado en ejercicio de sus funciones administrativas, haciendo uso de las facultades que le otorgaba el artículo 29 del Decreto 1050 de 1968.
- b- La autorización para participar en la creación de la entidad fue otorgada a dos entidades descentralizadas del sector de minas y energía de la Nación, y a una sociedad de economía mixta vinculada al Ministerio de Desarrollo Económico. Sin embargo, uno de ellos, el Instituto Colombiano de Investigaciones Geológico Mineras, no estaba claramente habilitado para participar en la creación de sociedades de nin-



guna índole.

- c- En la misma norma, se autorizó a las mismas entidades para asociarse con otras entidades oficiales, nacionales o locales, a fin de participar en sociedades de economía mixta, siempre con el fin de explotar, explorar, beneficiar, transformar o comercializar el carbón. En el presente esta autorización solo tiene efecto si media autorización legal previa y expresa.

5.2.2 Contrato de Creación de la Entidad

En el acto de constitución de CARBOCOL S.A. participaron el Instituto de Fomento Industrial, la Empresa Colombiana de Petróleos, el Instituto Nacional de Investigaciones Geológico-Mineras, la Empresa Cerrejón Carboneras Ltda; la Empresa Colombiana de Minería Ltda; y la Empresa Colombiana de Minas. Se trataba, en general, de empresas industriales o comerciales del Estado, o sociedades sujetas al régimen de éstas, muchas de las cuales participaron en la creación de CARBOCOL sin llenar siquiera el requisito de la autorización gubernamental.



La empresa se creó como entidad descentralizada indirecta, organizada como sociedad anónima de economía mixta. A ella se le facultó para formar parte de otras compañías, así como para crear filiales y subsidiarias. Esta ilimitada capacidad de CARBOCOL para participar en la creación de personas jurídicas es particularmente peligrosa. Ello significa para CARBOCOL la posibilidad de diluir totalmente el desarrollo de su objeto social a través de entidades descentralizadas, no ya de segundo, sino de tercero, cuarto y hasta quinto grado.

El control previsto para la entidad calca el sistema de tutela administrativa consagrado para las entidades descentralizadas de primer grado, lo cual constituye en sí mismo un defecto grave que adquiere especiales proporciones cuando se trata de una entidad dotada de recursos técnicos y financieros, incomparablemente mayores a los que están a disposición del poder central.

Este problema se agrava especialmente si CARBOCOL ejercita la capacidad con que fue dotado para crear otras entidades descentralizadas, por cuanto los mecanismos de control que se prevean para ellas dependerán en gran medida de la voluntad de sus generadores, a menos que la ley re

glamente en forma muy clara este aspecto *.

5.2.3 Régimen de la ley 61 de 1979

La ley 61 de 1979 expedida a finales de este año sentó un régimen especial para la industria del carbón, con lo cual se regularon aspectos fundamentales sobre las formas jurídicas para su exploración y explotación, como para su administración y tributación. Con ello se afectó directamente la estructura, organización y obligaciones de la nueva empresa estatal del carbón.

Con la ley se reiteró la calidad de entidad descentralizada de segundo grado de CARBOCOL, pero limitó la posibilidad de tener dentro de sus accionistas solo a entidades descentralizadas del orden nacional.

Adicionalmente, a las funciones que ya debía realizar en relación a la exploración, explotación, transformación, transporte y comercialización del carbón, se le encargó del recaudo y manejo del Fondo Nacional del Carbón, en

* En torno a la capacidad que asiste a las entidades descentralizadas para participar en la creación de nuevas personas jurídicas, es bueno recordar los planteamientos de la Corte Suprema de Justicia (Sala Plena, 3 de febrero de 1983) al declarar la inexecutable de parte del artículo 29 del Decreto 1050 de 1968; según este fallo, tal capacidad solo puede ser ejercida mediante expresa autorización del Legislador. En este mismo sentido se pronunció la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado (concepto del 29 de agosto de 1983, ponente: Dr. Jaime Paredes Tamayo), al interpretar el art. 21 del Decreto 130/76.



los términos que señala el Gobierno Nacional (el Fondo fue creado por el artículo 3° de la ley 61 como un sistema de manejo de cuentas para la financiación del sector). Posteriormente, por medio del Decreto 1155 de 1980, el Gobierno Nacional reglamentó la ley 61 de 1979 y señaló el régimen aplicable a CARBOCOL para el ejercicio de muchas de sus competencias. Así, en su calidad de recaudador y manejador del Fondo Nacional del Carbón, se le asignaron las siguientes funciones:

- Hacer uso de los recursos del Fondo, para financiar proyectos de prospección, explotación, beneficio, transporte, embarque y comercialización adelantados por ella.
- Financiar parcial o totalmente inversiones de la misma índole adelantadas por otras entidades descentralizadas, o por personas particulares. Esta financiación podrá hacerse a título honoroso.
- Con recursos del Fondo, CARBOCOL podrá participar en la creación de otras sociedades, o participar bajo las formas de asociación y operación, prestación de servicios, o en cualquier otra forma que le asegure el control de la operación, en proyectos de diversa índole.



- Para llevar a cabo estos propósitos la Junta Directiva de CARBOCOL hará asignaciones periódicas de acuerdo con los planes y programas que le someta el Gerente a su consideración.

Nótese que no se trata aquí de los planes y programas sectoriales que haya previsto el Ministerio; se trata de planes y programas autónomos, y hasta cierto punto inconsultos con el Ministerio, o con las oficinas de planeación de las demás entidades que participan como accionistas.

- Así mismo se distorsionó la naturaleza industrial y comercial de CARBOCOL al asignársele una serie de funciones administrativas tales como el recaudo del Impuesto del carbón y el censo de los yacimientos mineros. Sobre todo en este último caso se recarga a una sociedad comercial, como es CARBOCOL, con funciones que son propias del Ministerio de Minas. Se coloca a CARBOCOL en el papel de coordinar, hacer el censo de explotadores de carbón y de quienes lo transforman, haciendo uso para ello de las autoridades municipales.

En conclusión las normas reglamentarias de la ley 61 de 1979 han distorsionado la naturaleza de Carbones de Colombia S.A. y la han sobrecargado con una serie de funciones administrativas que en el mediano y largo



plazo pueden entorpecer la marcha empresarial de la empresa.

5.2.4 Ley 1a. de 1984

Por medio de esta ley se vinculó a CARBOCOL al Ministerio de Minas y Energía; esta figura, que como ya se dijo resulta absurda, tratándose de entidades descentralizadas de segundo grado, no hizo más que consagrar la realidad de CARBOCOL, por cuanto ella no es sino aparentemente una sociedad de economía mixta de carácter indirecto. En efecto, si bien entre sus socios no participa la Nación, sobre CARBOCOL se ejercen casi todos los controles que se ejercen sobre las entidades de primer grado.

5.2.5 Capital Autorizado

Debido a las dificultades financieras de la empresa para financiar el proyecto de la zona norte del Cerrejón, PROEXPO entró a participar en la sociedad con un aporte de \$7.000 millones de pesos. Con ello el Fondo de Promoción a las Exportaciones se convirtió, junto con ECOPE-TROL, en uno de los principales accionistas de la empresa como lo muestra la distribución que ofrecía la sociedad en diciembre de 1983:



ACCIONISTA

ACCIONES SUSCRITAS

ECOPETROL	7'470.372
PROEXPO	6'994.195
IFI	511.757
ECOMINAS	34.490
INGEOMINAS	40.000
COLMINAS	2

Sin embargo el capital de la sociedad se alteró luego de la reunión extraordinaria celebrada por la Asamblea General de Accionistas el 21 de diciembre de 1983. De \$19 mil millones de capital autorizado a finales de ese año, la Superintendencia el 24 de enero de 1984 autorizó la ampliación de su capital a \$29 mil millones. Las cuantiosas necesidades financieras de CARBOCOL precipitaron esta decisión la cual fue sugerida por el CONPES para el cumplimiento de las obligaciones de la empresa en el proyecto del Cerrejón zona norte.



5.3. Personal y Organigrama.

- Su Junta Directiva:

La magnitud de la inversión en los proyectos que actualmente adelanta Carbocol supone que las decisiones que se tomen en el seno de su Junta Directiva afectan la política económica del país en forma que excede las posibilidades de control de los órganos de planeación del Ministerio. Esta situación se refuerza con la presencia de cuatro representantes del Presidente de la República, circunstancia que supone su aval, o por lo menos su acuerdo tácito con estas decisiones.

5.4. La creación de empresas regionales carboníferas ^{1/}

Como resultado de su política y de acuerdo a las funciones expresas dentro de sus estatutos en uno de cuyos apartes se le autoriza a "formar parte de otras sociedades como constituyente, organizar asociaciones o empresas, o celebrar en -

^{1/} Este capítulo no es el indicado para que estas consideraciones incluyan la discusión sobre las ventajas y los problemas que se presentan al utilizar este tipo de contratos frente a otros modelos de negociación.



cualquier otra forma el contrato de sociedad", CARBOCOL ha venido promoviendo la creación de empresas regionales de carbón. Gracias a su interés impulsó la creación de la empresa Procarbón de Occidente S.A. en el Valle del Cauca y de Carbones del Norte de Santander S.A. CARBONORTE en el departamento de su mismo nombre. A su vez colaboró en la creación de Carbones de la Costa Atlántica-CARBOCOSTA S.A. Estas empresas tiene como fin promover la minería técnica del carbón en sus regiones y facilitar el autoabastecimiento en ellas.

- Carbones de la Costa Atlántica - CARBOCOSTA S.A.

Dentro de las expectativas generales del Gobierno en el manejo del carbón y de acuerdo al déficit de generación eléctrica, se consideró conveniente asignar áreas carboníferas a través de CARBOCOL a las electrificadoras de la Costa Atlántica para que constituyeran empresas mineras por su propia cuenta o en asocio con el capital privado. Esta medida buscaba aprovechar los excelentes yacimientos de la zona. Además se pretendía crear fuente de ingreso adicional con los excedentes que los proyectos mineros pudieran proporcionar.

Por esta razón en junio de 1982 se firmó la escritura de constitución de la empresa Carbones de la Costa Atlántica con la participación de CARBOCOL, CORELCA y las electrificadoras de la Costa Atlántica.



Sin embargo, a la fecha esta empresa solo tiene vida jurídica ya que institucionalmente no ofrece ninguna manifestación adicional, la que tampoco se le percibe claramente a mediano plazo. La actual política eléctrica no considera la constitución de nuevas térmicas con base en carbón en la Costa fuera de las ya proyectadas: Termo-Guajira II y Termo-Cartagena IV. La primera está programada para que entre en operación en 1985 mientras que Termo-Cartagena lo haría en 1988.

Termo-Guajira tendrá el yacimiento del Cerrejón como fuente de abastecimiento, mientras que para Termo-Cartagena aún no se tiene definida su fuente de suministro. Por ahora, éste resulta ser el único proyecto donde se justificaría Carbocosta. No obstante se puede afirmar que no se encuentra un desarrollo coincidente entre la creación de esta empresa y la política de generación eléctrica.

- Procarbón de Occidente S.A.

Entre 1980 y 1982, para ubicarnos en los primeros años de esta década, el Valle del Cauca tuvo un déficit de cerca del 20% del carbón demandado por su industria, el cual era abastecido por Cundinamarca y Antioquia. Este déficit en 1980 fue de 165.000 toneladas. Según cálculos de la empresa Procarbón de Occidente esto le significaba a la región un gasto adicional de \$500 millones de pesos anuales. Ello sin contar con el desgaste de los medios de transporte y el consumo de com-



bustible.

Esta situación obligó al Ministerio a presentarle a CARBOCOL el encargo de promover una empresa en el Valle del Cauca para ampliar la producción de este mineral. Para tal efecto se decidió aprovechar la infraestructura institucional existente y robustecer a la firma Procarbón de Occidente Limitada, que había sido creada con el concurso del capital privado y público del Valle en agosto de 1975.

Así, en mayo de 1982 se transformó la sociedad Procarbón de Occidente en una sociedad anónima de economía mixta del orden nacional, con un capital autorizado del \$150 millones aportados por CARBOCOL, ECOMINAS, el IFI, la CVC, la Gobernación del Valle del Cauca y la Gobernación del Cauca por parte del sector público. Por el sector privado, Cartón Colombia, Cementos del Valle, Cooperativa Hullera de Occidente, Papelcol y Celanese. En la actualidad hacen parte además Bavaria, la Corporación Financiera del Valle S.A. y la Central Hidroeléctrica del Río Anchicayá Ltda.

Además, de manera alternativa el Gobierno suscribió un convenio con el Japón el cual contempló el suministro de equipo, asistencia técnica y capacitación, por un valor cercano a los \$300 millones el cual es ejecutado por Procarbón como contraparte nacional.



Posteriormente, en 1983 la empresa contrató con INGEOMINAS la exploración de algunas zonas del Valle del Cauca para cuantificar los yacimientos que permitirán el aumento de la producción carbonífera de la región. A finales de ese mismo año y de acuerdo con los propósitos mencionados, Procarbón y CARBOCOL firmaron un contrato de exploración y explotación de algunas zonas, Inguito-El Tambo para ser exactos, proyecto que busca abastecer las necesidades carboníferas de la región.

- Carbones del Norte de Santander S.A. - CARBONORTE

La sociedad Carbones del Norte de Santander S.A. CARBONORTE fue constituida mediante escritura pública No. 2827 de la Notaría Segunda de la ciudad de Cúcuta el 5 de diciembre de 1980, con una participación del sector público de un 50% y del sector privado con el 50% restante. Por el sector público participaron el ICEL y la Central Eléctrica del Norte de Santander mientras por el sector particular lo hicieron pe-queños y medianos mineros y la Corporación Financiera del Oriente S.A. El objetivo de CARBONORTE S.A. es el de abaste-cer las necesidades del carbón para la central termoeléctrica de Tasajero proyecto actualmente en ejecución y adelantado por el Instituto Colombiano de Energía Eléctrica - ICEL.

La sociedad se constituyó con un capital autorizado de \$110 millones de pesos para suplir necesidades anuales del orden de 300.000 toneladas de carbón.



5.5. Fondo Nacional del Carbón F.N.C.

El Fondo Nacional del Carbón fue creado mediante la ley 61 de diciembre de 1979, como un sistema de manejo de cuentas, cuyo objeto, según el artículo 3° de la mencionada ley, es el de servir de instrumento para financiar proyectos y programas de carbón en lo relacionado a su explotación, exploración, beneficio, transporte, embarque y comercialización.

Por la ley 61, CARBOCOL tiene a su cargo, con su propio personal, la administración y disposición de los recursos de dicho Fondo en la forma y condiciones que establezca el Gobierno Nacional.

Los recursos del Fondo están constituidos principalmente por los recaudos en el cobro del impuesto del carbón. De acuerdo al artículo 4° de la citada ley "todas las personas que a cualquier título exploten carbón en el territorio nacional pagarán un impuesto igual al 5% del valor en boca de mina del mineral extraído". Ahora, en el caso de los proyectos como los del Cerrejón zona norte donde se estipulan cánones o participaciones, los afectados "pagarán como impuesto el mayor valor que resulte de aplicar la tarifa estipulada en el presente artículo (artículo 4o.) y el monto de dichos cánones y participaciones".



5.6. Aspectos Presupuestales

Debido a los múltiples compromisos financieros contraídos por el Gobierno Nacional en el proyecto del norte del Cerrejón, lo que representa para el país una inversión superior a los US\$1.600 millones de dólares, CARBOCOL como socio estatal se encuentra abocada a cumplir con una serie de obligaciones cuya financiación presenta serias dificultades. Pese a su reciente creación, el rápido desarrollo carbonífero promovido por el Gobierno ha comprometido a CARBOCOL en la ejecución del mayor proyecto de inversión en toda la historia del país. Para su ejecución la empresa debe invertir diariamente US\$1.5 millones de dólares exigencia bien difícil de cumplir frente a las limitaciones presupuestales del Estado y a las restricciones que ofrece el crédito internacional.

A esta situación deben agregarse las necesidades presupuestales para el funcionamiento de la institución, para el cumplimiento de sus obligaciones frente a proyectos como los del Cerrejón central, y las necesidades financieras que le generan los contratos de asesoría o auditoría desarrollados por empresas internacionales.

Estas obligaciones pueden confirmarse a través de los informes financieros presentados por la Contraloría General de la República. Para 1980 los ingresos corrientes de CARBOCOL se aproximaron a los \$19.5 millones y los de capital a \$668.4 millones.



Con la progresiva instalación de los equipos en la zona norte del Cerrejón la necesidad de recursos se hizo evidente en 1982. En ese año los ingresos efectivos superaron ampliamente los del año 80. De \$688 millones de pesos a disposición de la empresa en 1980 este rubro llegó a \$14.300 millones dos años después.

CUADRO No. 14.

Ingresos CARBOCOL 1980 y 1982
(en millones de pesos)

	1980	1982	1982 (a precios de 1980)
Ingresos corrientes	19.5	6.9	4.4
Ingresos de capital	668.4	14293.4	9287.4
TOTAL	687.9	14300.4	9292.

Fuente:

Contraloría Op. Cit; Banco de la República Op. Cit.

Indudablemente el crecimiento de los ingresos de capital, originados en el crédito interno y externo, resulta bien notorio; el aumento en términos reales fue superior al 1.900%, porcentaje similar al crecimiento del ingresos total entre estos mismos años.

El crecimiento en los ingresos se entiende frente a las necesidades de ejecución para inversión como se mencionó. Para empezar los gastos de funcionamiento entre 1980 y 1982 aumentaron \$407 millones a precios corrientes, ya que pasaron de \$90 millones a \$497. En términos reales este aumento fue del 357.9%. Así mismo, la inversión creció de unos pocos millones, \$41, a \$11.082 los cuales se dedicaron casi en su totalidad al proyecto de asociación con INTERCOR. En la atención de la deuda de la empresa siempre en crecimiento se pagaron \$2.291 millones es decir al 20.6% de los gastos de inversión lo cual supera ampliamente los mismos gastos de funcionamiento.

CUADRO No. 15.

Ejecución del Presupuesto de CARBOCOL 1980 y 1982
(en millones de pesos)

	1980	1982	1982 (a precios de 1980)
Gastos de funcionamiento	90.2	497.0	322.9
Inversión	41.5	11082.6	7200.7
Servicio de la deuda	3.7	2291.4	1488.8
Operación comercial *	98.7	—	—
TOTAL	234.1	13871.1	9013.0

* Para 1982 este rubro no aparece desagregado.

Fuente: Contraloría Op. Cit.; Banco de la República Op. Cit.



Resultan tan grandes las diferencias entre los rubros de 1980 y 1982 que realizar la comparación a precios corrientes o constantes no afecta para nada la apreciación sobre el notable endeudamiento de la empresa.

Entre 1980 y 1982 CARBOCOL financió sus operaciones fundamentalmente con operaciones de crédito y con aportes de capital de sus socios. En suma, estos recursos de capital le reportaron alrededor del 99% de los ingresos totales y dentro de ellos, los empréstitos internacionales tuvieron el mayor peso. De los ingresos totales de CARBOCOL en 1982, es decir de los \$14.300 millones de pesos, \$9.085, el 63.5%, se obtuvieron para ser destinados al proyecto de la zona norte y para el pago de la deuda. En cuanto a los aportes de capital llegaron a los \$3.892 millones, hechos en su mayoría por ECOPETROL y PROEXPO.

A comienzos de 1980 el capital aportado llegaba a los \$730 millones el cual aumentó a \$4.237 al finalizar 1981. Para esta fecha el capital autorizado era de \$5.320 millones. Al finalizar 1982 el capital suscrito y pagado llegó a los \$8.130 millones mientras el capital autorizado era de \$11.000 millones. La composición de capital al 31 de diciembre de 1982 era la siguiente (en millones de pesos):



<u>Socio</u>	<u>Capital Pagado</u>	<u>%</u>
ECOPETROL	4.563	56.1
PROEXPO	3.164	38.9
IFI	322	4.0
INGEOMINAS	40	0.5
ECOMINAS	39	0.5
COLMINAS	-	-
TOTAL	8.130	100.0

En cuanto a los créditos internacionales, en el 82 los recursos se obtuvieron a través de "agencias de crédito a la exportación" y a través de la banca comercial. En relación a las primeras en junio 15 de ese año se celebró un contrato con la Export Development Corporation de Canadá para un empréstito por US\$160 millones de dólares americanos y el 29 de junio se firmó otro por FF\$400 millones de francos franceses con el Banque de Paris et de Pays Bas y el Banque Francais du Commerce Exterieur. Adicionalmente se contrataron en el exterior con la banca comercial préstamos por US\$50 millones a largo plazo y US\$55 millones a corto plazo.

Para 1983 la tendencia general que venía ofreciendo el financiamiento de CARBOCOL no sufrió modificación alguna debido a los continuos requerimientos en la construcción de la infraestructura del proyecto del Cerrejón el cual solo estará listo en el tercer trimestre de 1985.



INSTITUTO DE ESTUDIOS COLOMBIANOS

CONSORCIO



237.

Según el balance financiero a 31 de diciembre de 1983 el capital suscrito y pagado aumentó a \$14.357 millones, es decir se aportaron durante ese año \$6.227 millones en razón a que solo se habían pagado a finales de 1982 \$8.130 millones. En este nuevo aporte de capital ECOPEPETROL y PROEXPO se encargaron de adquirir las nuevas acciones.

Los ingresos de capital a su vez siguieron creciendo gracias a los créditos internacionales. De los \$9.085 millones que se recibieron por empréstitos internacionales en 1982 la cifra siguió aumentando en 1983 como se observa en el cuadro No. 18.

CUADRO No.

Obligaciones financieras de CARBOCOL en 1983
(en millones de pesos)

Obligaciones financieras - Corto plazo	
Moneda extranjera - capital	5.224'
Intereses y comisiones	1.103'
Obligaciones financieras - Largo plazo	
Moneda nacional	8.022'
Moneda extranjera	<u>23.190'</u>
TOTAL	37.539'

Fuente: CARBOCOL. Informe Financiero. 1983

En 1983 los créditos externos efectivos sumaron \$28.414 millones, a los cuales se les debe agregar \$1.103 millones por pago



de intereses y comisiones sobre la deuda contraída en el corto plazo y otros \$8.022 millones correspondientes a obligaciones financieras a cancelar en el país en el largo plazo. El crecimiento del endeudamiento externo de la empresa, descontando el pago de intereses, fue de un 212.7%. Esto significa que la sola deuda externa de CARBOCOL a finales de 1983 casi duplicó el presupuesto de funcionamiento e inversión estimado a comienzos de 1984 para el sector de Minas y Energía (sin las últimas modificaciones), es decir el presupuesto del Ministerio y de sus entidades adscritas. Este último fue calculado en \$16.520 millones.

Desafortunadamente las actividades realizadas por la empresa no le han reportado utilidad alguna. El desarrollo del proyecto de la zona central ofreció pérdidas para el país como balance en 1983. Esto se constata en el Estado de Pérdidas y Ganancias de CARBOCOL para este período, con lo cual se afectó mucho más su situación financiera.

Finalmente se puede apreciar como el volumen de recursos manejados por CARBOCOL es uno de los factores que explica la mayor capacidad de planeamiento y ejecución de la empresa frente al desarrollo institucional que ofrece el mismo Ministerio. Lo cual se facilita por la especialización del sector que tiene bajo su responsabilidad. Estos recursos permiten a CARBOCOL obtener una mejor planta de personal a través de mejores niveles de remuneración, como también mejorar su capacidad de planeamiento



INSTITUTO DE ESTUDIOS COLOMBIANOS

CONSORCIO



239.

y ejecución a través de un sistema de información mucho más actualizado y una racionalidad operativa de empresa que supera ampliamente la eficiencia y la capacidad administrativa del Ministerio. Además el apoyo político que tiene el desarrollo del sector carbonífero no permite el mejor análisis técnico del Ministerio ya que muchas de las decisiones de la empresa se aprueban previamente en su Junta Directiva la cual tiene el carácter de un pequeño Consejo de Ministros, o por el mismo Presidente de la República cuando la ley así lo establece. Todos estos factores conducen a que CARBOCOL se presente como una rueda suelta dentro del sector de Minas y Energía. El volumen de recursos a su disposición, el manejo de la información, su directa dependencia de las decisiones del CONPES, la composición y peso político de su Junta Directiva, el apoyo político del Poder Ejecutivo a sus tareas, la casi nula participación de los funcionarios de la Oficina de Planeación del Ministerio dentro de la Empresa (en la Junta Directiva como asistentes o dentro de la Oficina de Planeación como co-partícipes de las decisiones de política o de evaluación técnica) y por consiguiente el escaso alcance de sus tareas de control y planificación sobre las actividades de CARBOCOL, confirman la anterior apreciación.



INSTITUTO DE ESTUDIOS COLOMBIANOS

CONSORCIO



240.

SEXTA PARTE

OTRAS INSTITUCIONES CON COMPETENCIAS EN EL SECTOR MINERO

Ubicación

Cualquier análisis, por ligero que él sea, que se haga sobre la actividad minera en el país, muestra claramente que dentro de ella aparecen autoridades administrativas y empresas públicas como promotoras, gestoras y ejecutoras de los más variados proyectos mineros, que no están ubicados dentro de la órbita de control del Ministerio de Minas y Energía.

Para los efectos de éste análisis es importante considerar, de una parte, aquellas entidades descentralizadas que dependen del Ministerio de Desarrollo Económico, para proseguir luego con las Corporaciones Autónomas Regionales y presentar finalmente algunas consideraciones sobre las competencias que en éstas materias ostentan los municipios.

1. El Ministerio de Desarrollo Económico y el Sector Minero

Es indudable que el instrumento de financiación con que cuenta el país para el fomento de muchos aspectos de la actividad industrial y comercial es el Ministerio de Desarrollo Económico, que ha actuado dentro del sector minero a través de dos instrumentos: el Instituto de Fomento Industrial, IFI, y el Fondo de Promoción de Exportaciones, PROEXPO; entidades descentralizadas ligadas por una relación de tute



la directa con este despacho, que hoy participan en dos de las grandes empresas mineras del país: Cerromatoso S.A. y Carbones de Colombia S.A.

Esta figura, dentro de un sistema administrativo ceñido a marcos claros y objetivos de planeación, no ofrece riesgos de inoperancia o duplicidad de costos y competencias; pero, dentro de un esquema como el que presenta la realidad actual del país, genera serias dificultades institucionales.

En efecto, la carencia de canales de comunicación eficientes entre los diversos órganos de la Administración Nacional, tanto a nivel central como descentralizado, impide que la política demarcada por los Ministerios de Minas y Desarrollo obedezca a una unidad de propósito generada por una fuente básica de información y análisis.

Ello ha significado que el Ministerio de Minas y Energía, cuya especialidad consiste precisamente en el conocimiento y regulación de la actividad minera del país, esté prácticamente aislado de la gestión que dentro de este sector desarrollan entidades como el IFI. Como muestra de análisis, para los efectos de este informe, es procedente analizar el caso de la Empresa Colombiana de Níquel, ECONIQUEL, con el fin de verificar la participación del sector propiamente minero en su gestión.



Empresa Colombiana de Níquel, ECONIQUEL Ltda

Esta empresa, fruto de un contrato de sociedad celebrado por el Instituto de Fomento Industrial, la Empresa Colombiana de Minas y Colombiana de Minería Limitada, fue creada en 1970 con el objeto de adelantar las labores de exploración, explotación, transformación y procesamiento del níquel y demás minerales ubicados en el yacimiento de Cerromatoso (ver escritura de constitución, número 6460 de 1970 de la Notaría Décima de Bogotá).

La participación de los socios en el capital social se hizo en la siguiente forma: Instituto de Fomento Industrial, 17.994 cuotas partes; Empresa Colombiana de Minas, cinco cuotas partes, y Colombiana de Minas, una cuota parte.

Los mecanismos de control de los socios sobre la actividad de ECONIQUEL se dejaron al libre juego de sus aportes tal como lo prevé el Código de Comercio, respetando en todo su naturaleza de entidad descentralizada in directa *..

-
- * Este libre juego del número de cuotas de los socios en la compañía de saparecesólo en casos muy excepcionales, tales como el previsto en el artículo décimocuarto de sus estatutos, literal b): "Son funciones de la Junta Directiva:.....
b) nombrar y remover, previa aprobación escrita del Gerente del Instituto de Fomento Industrial, los miembros del Consejo Directivo distintos del Gerente de esta compañía y los del Comité Técnico a que se refiere....."



En 1971, los estatutos fueron reformados (el acta correspondiente fue proocolizada en la Notaría Décima de Bogotá; el 2 de diciembre de 1971 mediante escritura No. 5966) para extender el objeto de la empresa al desarrollo de "toda clase de actos, actividades y operaciones mineras, tales como exploración, explotación, transformación, procesamiento, adquisición, enajenación, comercialización, y en general cualquier clase de operaciones sobre yacimientos mineros y sobre minerales. A partir de entonces, ECONIQUEL puede desempeñarse en todos los frentes del sector minero de la economía, sin más relación con el Ministerio de Minas que la muy indirecta y muy débil que permite ECOMINAS.

En realidad, en la medida en que el manejo de ECONIQUEL se ha dejado al libre juego de las cuotas de capital, el control efectivo de su marcha está indudablemente en manos del Instituto de Fomento Industrial cuya relación de tutela es con el Ministerio de Desarrollo Económico sin que el Ministerio de Minas y Energía pueda desarrollar una intervención efectiva en la marcha de la entidad.

Todo esto genera dudas en cuanto a los flujos de información, la unidad de planeación y la coordinación en la ejecución de políticas, dentro del terreno de la actividad minera. Este interrogante se acentúa en la medida en que se trata de la exploración y explotación de yacimientos mineros por parte de entidades estatales.

Todos estos planteamientos conducen a la necesidad de definir el contenido mismo, de la noción de fomento: ¿Debe ella abarcar la gestión misma y el control absoluto de ciertas actividades? o, por el contrario, debe limi-



tarse a la fiscalización y empleo de mecanismos que garanticen la rentabilidad de la empresa que se ha apoyado? Y, en todo caso, tratándose de fomento a empresas de capital público, es lógico plantearla como un mecanismo que permita sustraer de la órbita de competencia de un Ministerio una empresa, para ubicarla dentro de otra? Sobretudo dentro de un sistema jurídico donde los mecanismos de planeación previstos no han tenido aplicación práctica. Naturalmente todas estas inquietudes ne cesitarán de una respuesta que excede el propósito de éste trabajo.

2. Las Corporaciones Autónomas Regionales

La aparición de las corporaciones autónomas regionales, entidades des centralizadas del orden nacional adscritas en su mayoría al Departamento de Planeación Nacional, ha introducido nuevos elementos de análisis que debe contemplar el Plan Minero Nacional. En efecto, en la medida en que ellas tienen asignadas diversas funciones relaciona das con la actividad minera dentro del área de su competencia, es im prescindible tenerlas en cuenta.

De las 17 corporaciones existentes hasta hoy seis se encuentran en proceso de estructuración debido a su reciente creación. De las once corporaciones creadas antes de 1983, tres no tienen una directa responsabilidad en el sector minero; estas son la Corporación para la Reconstrucción del Cauca CRC, la Corporación de Defensa de la Meseta de Bucaramanga, CDBM, y la Corporación Regional Autónoma para la Defensa de las Ciudades de Manizales, Salamina y Aranzazu, CRAMSA.



(Sin embargo esta última a solicitud de ECOMINAS elaboró recientemente un estudio sobre el impacto ambiental ocasionado por la explotación de oro en los yacimientos de Marmato). Las restantes corporaciones tienen algún tipo de vinculación con el sector minero, de acuerdo a las funciones asignadas por los distintos estatutos que las crearon. En la práctica esta relación está ceñida al control del medio ambiente, con lo cual las corporaciones absorben algunas de las funciones encomendadas inicialmente al INDERENA.

Las corporaciones son un instrumento para promover el desarrollo económico y social de cada uno de los territorios comprendidos bajo su jurisdicción. A través suyo se ejecutan algunos de los programas elaborados por el DNP. Para ello este organismo participa activamente en la dirección de las distintas actividades que desarrollan las primeras, debido a que en cada una de las Juntas Directivas tiene asiento un representante de la jefatura de Planeación.

Para precisar su ingerencia dentro del sector minero, se mencionarán las funciones que facultan a cada una de las corporaciones a participar en el sector.

- Corporación Autónoma del Cauca - CVC

Este organismo fue creado por el Decreto 3110 de 1954 sufriendo numerosas modificaciones a través de su historia. En 1974 el Decreto 627 adscribió la corporación a Planeación Nacional.



Para el interés que nos ocupa se debe resaltar dentro de uno de sus objetivos lo siguiente:

Debe reglamentar, administrar, conservar y fomentar los recursos naturales, los recursos minerales y la extracción de materiales de arrastre.

Función dentro del sector. La corporación debe fomentar la explotación de los recursos minerales en general.

- Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá - CAR

La CAR fue creada por la ley 3a. de 1961, y en 1974, por el Decreto 627, la entidad fue adscrita a Planeación. Dentro de sus múltiples objetivos se le puede ubicar la promoción y encause del desarrollo económico de la región, atendiendo a la conservación, defensa, coordinación y administración de todos sus recursos naturales a fin de asegurar su mejor utilización técnica y un efectivo adelanto del sector minero (entre otros varios sectores), con miras al beneficio común.

Función dentro del sector. Debe determinar el mejor uso de las tierras, señalando las zonas que deben destinarse, entre otros, a las explotaciones mineras. Así mismo, debe buscar la mejor y más adecuada exploración y explotación de los recursos mineros pudiendo constituir o impulsar empresas destinadas a tal fin y sus



cribir los aportes correspondientes.

- Corporación Autónoma Regional del Quindío - CRQ

Este organismo fue creado a través de la ley 66 en 1969. Posteriormente fue adscrito a Planeación por el Decreto 127 de enero 26 de 1976.

La corporación busca promover y encausar el desarrollo económico y social del territorio comprendido bajo su jurisdicción, atendiendo de manera especial a la conservación, defensa y adecuado aprovechamiento de todos los recursos naturales.

Función dentro del sector. Debe explorar y explotar los recursos mineros, puede constituir o impulsar empresas destinadas a tal fin y está facultada, además para recibir los aportes correspondientes.

- Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y de San Jorge - CVS

Ante las perspectivas del proyecto de Cerromatoso se promovió la creación de una corporación para la región. Así la ley 13 de 1973 creó la Corporación de los Valles del Sinú y de San Jorge adscribiéndosela a Planeación Nacional por el Decreto 127 de 1976.

Este organismo tiene por objeto promover el desarrollo económico y social de la región bajo su jurisdicción, mediante el pleno empleo



de los recursos humanos y naturales.

Función dentro del sector. Asume la administración de las aguas superficiales o subterráneas de uso público para fines no solo agropecuarios, sino mineros, para lo cual dicta los reglamentos pertinentes para su aprovechamiento, conservación y fomento dentro de su jurisdicción. Así mismo, debe promover la capacitación técnica del campesino en varias actividades, entre ellas la de la minería y el fomento de la organización cooperativa. Complementariamente puede realizar estudios del subsuelo con miras al aprovechamiento de los recursos naturales y al fomento de la industria minera.

- Corporación para el Desarrollo del Chocó - CORCHOCO

El Decreto 760 del 22 de mayo de 1968 creó la corporación la cual fue igualmente afectada por el Decreto 127 de 1976.

Fue creada cumpliendo el modelo y criterios por los cuales se les promueve. Así, la corporación fue encargada de impulsar el desarrollo económico y social de la región, atendiendo principalmente a la conservación, defensa, administración, fomento y aprovechamiento de los recursos naturales. Posteriormente el Decreto 3449 de 1983 modificó el grupo de funciones que se estableció inicialmente en el artículo 4º del Decreto 760.



Función dentro del sector. A CORCHOCO dentro de sus diversas funciones le fue encomendado ordenar y regular el uso racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, y fomentar (entre otros varios), los desarrollos mineros y la explotación de los recursos en armonía con la preservación y utilización adecuada del medio ambiente.

- Corporación Regional de Desarrollo de Urabá - CORPOURABA

Su origen se remonta al artículo 24 de la ley 65 de 1968; posteriormente fue afectada por el Decreto 127 de 1976.

Su principal objetivo coincide con el propósito general de las distintas corporaciones. Debe elaborar y ejecutar en forma coordinada el Plan Integral de Desarrollo Social y Económico de la región de Urabá.

Función dentro del sector. Debe velar por una adecuada defensa de los recursos naturales y mineros.

- Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA

Con posterioridad a las anteriores corporaciones fue creada CORTOLIMA a través del Decreto 918 del 31 de marzo de 1982 siguiendo los propósitos generales de las demás entidades afines.



Función dentro del sector. Está encargada de promover el mejor uso de la tierra, señalando no solo las zonas que deben destinarse a desarrollos urbanos, agropecuarios e industriales, a reforestación, y a otros varios, sino también las zonas destinadas a explotaciones mineras.

- Corporación Autónoma Regional de Risaralda - CARDER

Con el Decreto 653 del 4 de marzo de 1983 se constituyó esta corporación. A ella le fueron asignadas, en cuanto a la minería se refiere, las mismas funciones encomendadas a CORTOLIMA.

- Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nor-Oriental - CORPONOR

Esta corporación es de reciente creación y se constituye en una de las 6 corporaciones que se encuentra en proceso de estructuración. Fue creada gracias al Decreto 3450 del 17 de diciembre del año anterior como uno de los mecanismos de posible solución a la crítica situación de las regiones fronterizas ocasionada por la devaluación del bolívar.

Función dentro del sector. Según el artículo 4º del Decreto 3450, el cual establece sus funciones, la corporación debe determinar los usos, destinos y reservas de tierra, aguas y bosques con el propósito de regular y ordenar el uso racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, como también, la de



fomentar los desarrollos mineros y la explotación de los recursos en armonía con la preservación y utilización adecuada del medio ambiente.

- CORPOGUAJIRA y CORPOCESAR

Las Corporaciones Autónomas de la Guajira y del Cesar fueron creadas bajo la misma filosofía de CORPONOR, a través de los Decretos 3453 y 3454 del mismo 17 de diciembre. En cuanto a sus funciones, se les encargó idénticas tareas que las encomendadas a CORPONOR.

- Corporación Autónoma Regional de Rionegro y Nare - CORPONARE

Esta corporación fue creada gracias a la ley 60 del 28 de diciembre de 1983. Como las recién mencionadas CORPONARE se encuentra en proceso de estructuración bajo la tutela de Planeación.

Función dentro del sector. Dentro de sus funciones tiene el encargo de regular la exploración, explotación y procesamiento de materiales procedentes de canteras, arenas, receptoras y similares, así como las industrias de lavado de arena y de lavado y selección de agregados, con el fin de proteger los recursos naturales renovables.



- Corporación Autónoma de Nariño - CORPONARIÑO

El 17 de diciembre del año pasado por el Decreto 3455 se modificó la ley 27 de 1982. Por su artículo primero se modificó el nombre de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo e Integración de Nariño y Putumayo - CNP - por el de Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo de Nariño. Decisión originada en el interés presidencial ante la crisis de las regiones fronterizas, sigue los lineamientos de todas las corporaciones regionales.

Función dentro del sector. Dentro de sus funciones la corporación puede ordenar y regular el uso racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente y de fomentar, entre otros, los desarrollos mineros y la explotación de los recursos en armonía con la preservación y utilización del medio ambiente. Además tiene a su cargo la regulación de la exploración, explotación y procesamiento de materiales provenientes de canteras, arenas, receptoras y similares, así como las industrias de lavado de arena y lavado y selección de agregados con el fin de proteger los recursos naturales renovables. Finalmente tiene dentro de sus funciones la responsabilidad de promover programas de exploración y explotación de los recursos naturales no renovables en asocio con las entidades gubernamentales competentes.

- Corporación Autónoma Regional de Putumayo - CAP

El mismo 17 de diciembre se constituyó la Corporación Regional del



Putumayo.

En síntesis se delimitaron dentro de sus funciones las mismas establecidas para CORPONARIÑO.

El Impacto de las Corporaciones dentro del Sector Minero

En general se encuentra una coincidencia en las funciones de las distintas corporaciones y su vínculo con el sector minero. Su responsabilidad incluye las tareas de control ambiental de las explotaciones mineras. Cada corporación debe aprobar las condiciones ambientales en las cuales se practica la extracción con la condición expresa de no dañar el equilibrio ecológico y evitar la contaminación. En este caso estas entidades, contrariamente a ser organismos ejecutores se limitan a desempeñar funciones evaluadoras y fiscalizadoras. La tarea asignada por el DNP, ser un instrumento para promover el desarrollo regional, se convierte para el caso de la minería en un instrumento fiscalizador frente a las condiciones irracionales de explotación de los recursos no-renovables. Con ello suplanta regionalmente las funciones del INDERENA.

En cuanto al proceso histórico resulta interesante el desarrollo normativo que ha dado lugar a la delimitación de funciones de las distintas corporaciones. En los primeros años, cuando recién se estructuraban las tareas que debían ser asignadas a las primeras corporaciones, sus atribuciones en el sector minero eran relativamente amplias. Así, por ejemplo, la CAR fue autorizada para solicitar aportes para constituir e impulsar



empresas extractivas en la minería. Esta situación fue repetida en el caso de la CRQ. Otra de las primeras corporaciones, la CVS, creada para promover el desarrollo de la zona aledaña al proyecto de Cerromatoso, tiene la facultad para promover una actividad especial. Esta tiene que ver con la posibilidad de prestar capacitación técnica, como también, la de fomentar la organización cooperativa.

Frente a estos hechos, no resulta muy claro que estas atribuciones se hayan originado en el posible interés del legislador por promover y organizar, a partir de las corporaciones, la explotación a pequeña escala de algunos recursos. Por ejemplo, el de los materiales de construcción o el carbón en los Valles de Ubaté y Chiquinquirá, o el del oro en el Quindío, para mencionar solo dos casos. Además, en cuanto a la CVS no creemos que la corporación sea la más indicada para prestar una capacitación técnica y fomentar la cooperativización de los mineros que practican su actividad sin el debido reconocimiento del Ministerio. Esta amplitud de criterios en un comienzo puede indicar como, en un principio, el legislador incluía indiscriminadamente distintas posibilidades para la ejecución de actividades económicas, dejando a los responsables de las políticas, las Juntas Directivas en este caso, y a los administradores de las entidades, la tarea de ejecución de las actividades propiamente. Es bien improbable que se legislara reconociendo la realidad minera de cada una de las regiones afectadas por las corporaciones.

Frente a la posibilidad del ejercicio de amplias atribuciones en el campo de la minería, en el caso de estas corporaciones, Planeación ha procurado con el tiempo establecer criterios básicos sobre las tareas que deben de



sarrollar, aprovechando su participación en las distintas Juntas Directivas, como máximo organismo coordinador. Por ello, en la práctica estos organismos no han manejado directamente recursos mineros, excepción hecha de CORCHOCO: actualmente es socia de la empresa Mineros del Chocó. S a l v o este caso, el interés de Planeación ha sido el de evitar tareas de ejecución minera para las corporaciones, política que a nuestro parecer resulta conveniente.

En relación al tipo de vínculo entre el Ministerio de Minas y Energía y las corporaciones, el intercambio de actividades se ha limitado a las solicitudes que presenta el Ministerio para que los organismos regionales se encarguen de evaluar el impacto ambiental que puede ofrecer un proceso de explotación minera. Sin embargo, no siempre estas solicitudes se han presentado. Por ejemplo, en la CAR, solo a finales de 1982 el Ministerio comenzó a enviar con alguna regularidad los expedientes tramitados. Durante este período, es decir hasta mediados de 1984, se recibieron alrededor de 30 expedientes; la mayoría sobre yacimientos de arenas, arcillas y gravillas, y algunas, unas 3 o 4, sobre mineral de hierro, calizas y yeso.

Este intercambio, si se ejecuta la ley primera, es posible que se minimice. Al crearse la Sección de Medio Ambiente, las tareas de evaluación ambiental solicitadas a las corporaciones serían ejecutadas por esta Sección. Pero solo si existe el personal capacitado y el presupuesto necesario, el Ministerio podría agilizar los trámites sin necesidad de enviar los expedientes a otras entidades requisito difícil de cumplir ante la actual situación financiera.



En cuanto a la supervisión que ejercen las corporaciones, todo parece indicar, que no están obligadas a notificar al Ministerio, qué explotaciones han sido selladas o multadas por provocar un impacto ambiental nocivo, la cual genera falta de coordinación entre las dos entidades.

3. Potestades de los Municipios en relación con la Explotación de Canteras

El artículo 33 del Estatuto Minero define los "depósitos de piedra común, arena y cascajo destinados a la construcción", como canteras. Así mismo, señala que los permisos y licencias de explotación sobre estos materiales no son materia de su poder normativo, lo cual genera problemas de interpretación que pasan a analizarse.

3.1 La Competencia para otorgar estos permisos

La práctica general es que son las autoridades locales las competentes para dar licencias y permisos de explotación sobre canteras 1/. Como fuente legal de esta competencia se aduce la ley 51 de 1942, cuyo texto no es claro en este sentido 2/.

El artículo 2º de la ley 51 asigna competencias en materia de po

1/ En Bogotá, D.E., ver Decreto 843 de 13 julio de 1976 del Alcalde Mayor.
2/ Mesa Raúl H., Canteras en Revista de Minería, No. 192 de noviembre de 1982, Medellín, páginas 9203-9207.



licía a los municipios para que sean ellos quienes vigilen el cumplimiento de las condiciones técnicas que deben guiar la explotación de las canteras. Por su parte, el artículo 1° les asigna la función de suspender su explotación cuando de ella se derive peligro o perjuicio para terceros.

En cuanto al otorgamiento del permiso de la licencia, la ley es del siguiente tenor:

"Artículo 2°: No podrá concederse permiso para las explotaciones a que hace referencia el artículo anterior, sin previo concepto favorable de peritos, que acrediten la ausencia de los dichos peligros o perjuicios".

"El permiso deberá otorgarse por medio de Resolución y en ésta se fijarán las condiciones técnicas en que deba hacerse la explotación" (se subraya).

Como se ve no hay asignación expresa de competencia a las autoridades municipales en el sentido de que sean ellas, y no el Gobierno Nacional, quienes puedan dar licencias o permisos para explotar canteras.

3.2 El papel del Ministerio de Minas y Energía

En caso de aceptarse la competencia de los municipios para conceder los permisos y licencias para la explotación de canteras, el ordenamiento jurídico nacional no prevé ningún mecanismo concreto y especial de coordinación y control institucional por parte de las autoridades del Poder Central, sobre las autoridades locales. Ello es indicio de una grave falla que este diagnóstico no puede dejar de lado.

4. Superintendencia de Control de Cambios

4.1. El problema de la licencia para extracción de oro

El decreto extraordinario 444 de 1967 estableció que las personas naturales o jurídicas que extraigan oro deben obtener una licencia de la Superintendencia de Control de Cambios. De ello únicamente están exentos los barequeros o mazamorreros.

La existencia de este requisito consagrado por una norma legal, así como la ausencia de normas reglamentarias que le den un adecuado desarrollo en armonía con las normas especiales sobre minería, han desembocado en una aparente duplicidad de competencias entre las autoridades cambiarias y el Ministerio de Minas, que refleja en últimas la total falta de coordinación entre ambas.

No obstante, se trata de una duplicidad solo aparente que puede obviarse si se tienen en cuenta al interpretar las normas cambiarias, ciertos elementos de análisis:

- i. La licencia que expide la Superintendencia de Control de Cambios no es un título minero, como sí lo son los actos para explotar el oro que expide el Ministerio. Se trata de un acto jurídico en virtud del cual el explotador adquiere las obligaciones de entregar todo el oro que produzca el Banco de la República, y suministrarle a esta última entidad toda la información estadística que requiera .
- ii. Como se trata de un título minero, aún los propietarios de los yacimientos, o quienes los adquirieron por denuncia, adjudicación y redención a perpetuidad tienen la obligación de obtener esta licencia.
- iii. En consecuencia, para que pueda haber un efectivo control cambiario, el Ministerio debería informar a la Superintendencia de oficio, sobre todo los títulos mineros en virtud de los cuales los particulares pueden extraer oro.



COMENTARIOS FINALES

Esta parte del informe ha estado relacionada con la evaluación y diagnóstico de las características que ofrece su desarrollo, configuración y comportamiento, desde una perspectiva jurídico-política.

Para este cometido, el trabajo se desarrolló a nivel metodológico en distintas instancias, partiendo de lo general y lo formal para llegar a las particularidades prácticas.

Dentro de las apreciaciones generales del área, se encuentra que el desarrollo institucional del sector minero no tiene a su cabeza un organismo que formule y ejecute adecuadas tareas de planificación, coordinación y control. Este problema refleja inicialmente la inexistencia de la Ley del Plan. En ella se establecerían los criterios y acciones básicas para el desarrollo de los distintos sectores, los cuales deberían ser acordes con los objetivos generales de desarrollo del país a largo plazo.

La ausencia de la mencionada Ley se refleja así mismo, en la ineficiencia de los mecanismos de control que se ejercen sobre las entidades descentralizadas del sector; la cual no ha sido superada mediante el replanteamiento de los mismos. Lo que se ha observado por el contrario ha sido una tendencia a desvirtuar la naturaleza jurídica de ciertas entidades.

El control del máximo organismo del sector y la coordinación e integración del mismo resultan bien deficientes: primero, las empresas indus-



triales y comerciales del Estado del sector, son relativamente autónomas en el manejo de su presupuesto. El mejor ejemplo lo constituye CARBOCOL. El Ministerio no dispone de los mecanismos de control del gasto en ellas. Además, el manejo de la información resulta muy superior por fuera del Ministerio. Así mismo, los funcionarios de este organismo, excepción hecha del Ministro o su delegado, no participan en las decisiones que afectan directamente a los distintos organismos. Este problema se refleja claramente en la constitución de las Juntas Directivas del IAN, INGEOMINAS, ECOMINAS, COLURANIO y CARBOCOL, y en la escasa integración de sus Oficinas de Planeación. Por ello existe una apreciable independencia entre ellas.

De lo anterior se desprende que no existen canales de comunicación interinstitucional, debido al escaso alcance de las tareas de planificación, coordinación y control del Ministerio. Este problema se refleja igualmente en la falta de integración entre el desarrollo institucional del sector minero y el del sector energético. En este sentido, excepción hecha de CARBONORTE no existe integración entre las políticas desarrolladas por CARBOCOL y la política hidroeléctrica desarrollada en el país por ISA. Aquí el Ministerio no dispone de la información imparcial y necesaria para coordinar sus tareas.

En cuanto al alcance de la estructura institucional del Ministerio, se observaron varios problemas. El organismo tiene una débil Oficina de Planeación, la cual no dispone ni de información propia, ni de la información necesaria para la adecuada planeación del sector.



Adicionalmente existe la preocupación sobre la estructuración de la nueva Dirección de Asuntos Legales. Ella está organizada para realizar tareas de asesoría y de tramitación. Existe la duda si esto entorpece la eficiencia de su trabajo y entraba la agilización de los procedimientos. Esta misma duda se presenta en el manejo de las competencias que recibe el Ministro por delegación del Presidente de la República para el otorgamiento de los derechos mineros.

Otro aspecto interesante se tiene en la inexistencia de tareas de planeación y coordinación entre el Ministerio y las Zonas Mineras. Estas funcionan con una gran autonomía frente a la antigua División de Fomento Minero, a la cual se le asignaron tareas de planeación, propias de la Oficina de Planeación.

En cuanto a los propósitos presentes en la creación de las instituciones del sector, se percibe el interés del Estado por asegurar unos recursos que permitan el fortalecimiento de los ingresos de la Nación. Por ello, en estos aspectos el desarrollo institucional no coincide con la filosofía fiscal de las Leyes 60 de 1967, 20 de 1969 y su Decreto Reglamentario 1245 de 1970.

En relación a la financiación de las actividades mineras se observa la insuficiencia de recursos propios dentro del sector. Esta razón ha originado la creciente participación financiera de los sectores a cargo del Ministerio de Desarrollo quien a través de sus entidades ha ofrecido recursos permanentes para el montaje y operación de los grandes proyectos del Estado: Cerromatoso y Cerrejón Zona Norte. Este problema se ha vuelto



bien notorio en éste último con la progresiva participación del Fondo de Promoción a las Exportaciones, PROEXPO, para subsanar los recursos faltantes. Estos aportes han favorecido la participación del IFI y PROEXPO como socios dentro de los grandes proyectos mineros, lo cual, enfrentado a la independencia que ofrecen las Empresas Industriales y Comerciales del Estado puede originar serias dificultades de coordinación.

Frente a estas consideraciones, parecería necesario desarrollar mecanismos que integraran al Ministerio al proceso de concepción de los planes de desarrollo y a la toma de las decisiones que definen los propósitos generales de política.

De igual manera, sería recomendable fortalecer al Ministerio como organismo de intermediación de doble vía: entre el plan general de desarrollo y los planes sectoriales de cada entidad ejecutora. Esta intermediación sería igualmente recomendable en la evaluación y control, no entendidas como una duplicación de funciones, sino como una actividad participante "a través" y no por fuera, de los organismos del sector.

Se debería intentar así mismo, la integración del sector minero y el sector eléctrico, en cuanto se relaciona con los minerales energéticos como el carbón. El manejo de este recurso por parte de CARBOCOL, debe ser tenido en cuenta para integrarse a los planes y políticas de las instituciones encargadas del desarrollo eléctrico del país.

Como un último aspecto general, resulta recomendable reformar el alcance



y tareas de las zonas mineras, las cuales ofrecen un pobre balance. Su total descoordinación con el Ministerio y los intereses políticos de carácter regional presentes en ellas, dificultan cualquier propósito que al respecto tenga el Ministerio.



SEPTIMA PARTE

RECOMENDACIONES

1. INTRODUCCION

El diagnóstico que precedió a la formulación de las presentes recomendaciones mostró, a grandes rasgos, la desarticulación del sector minero con respecto a los demás sectores de la administración pública, tanto del orden nacional, como de los órdenes departamental y municipal, unida a una notable falta de coordinación entre el Ministerio de Minas y Energía y las entidades descentralizadas que le están adscritas o vinculadas.

A estos problemas puramente estructurales se unen la presencia de un derecho minero formalista y arcaico que se aferra a la completa centralización de ciertos trámites, la escasez de presupuesto para investigación geológica, la inestabilidad burocrática de ciertos cargos directivos del Ministerio y sus entidades descentralizadas, así como el arraigo de prácticas políticas inveteradas entre nosotros sobre el manejo de muchos de los puestos que demanda la gestión administrativa.

No se trata de problemas exclusivos del sector minero de la administración pública; ellos se dan también en otras órbitas de la gestión estatal y privada, pero pueden ser remediados o por lo menos morigerados, empleando algunos mecanismos que existen en el sistema jurídico colombiano en forma completa, desarrollando otros y, por último, previendo los que aún no existen.

En este orden de ideas es conveniente recapitular en esta introducción,

así sea sumariamente, los grandes problemas institucionales del sector minero para, luego, entrar a proponer las correspondientes recomendaciones. No obstante, no sobra aclarar desde ahora que no es posible en un estudio como éste, formular cambios detallados y minuciosos; se correría el riesgo de dar soluciones aventuradas puesto que estarían totalmente desvinculadas del momento en que van a ser aplicadas.

1.1. Desarticulación del sector con otros de la Administración Nacional.

En este sentido, las fallas más notables se encontraron en el manejo de las competencias y en la estructura misma de la planeación.

1.1.1. En cuanto al manejo de competencias, se encontraron varios puntos de atención:

- No se aprovecha la distinción que existe a nivel constitucional entre función administrativa y función legislativa. El resultado es que el Legislador regula aspectos que podrían quedar a cargo de la potestad reglamentaria del Presidente con mayor agilidad y eficacia. Es el caso típico del manejo normativo que presenta el diseño orgánico del Ministerio.
- El manejo de la delegación de funciones del Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa en materia minera no es claro; ello genera inseguridad jurídica y problemas interpretativos que pueden ser mejorados.

1.1.2. Por cuanto se refiere a la estructura misma de la planeación, hay que reiterar que es un problema general y no exclusivo del sector minero. El se origina en la ausencia de una ley del plan, circunstancia que ha roto el esquema sobre el cual se estructuraron las reformas constitucional y administrativa de 1968, determinantes del sistema administrativo nacional vigente.

Hay pues un insuficiente desarrollo de los instrumentos de planeación económica y social frente a la realidad nacional: En Colombia los únicos planes y programas posibles emanan del Ejecutivo

1.1.3. Falta de Coordinación con Sectores Conexos

Uno de los aspectos más notables en el trabajo de diagnóstico lo constituye la falta de coordinación entre organismos y entidades que tienen competencias confluyentes sobre un mismo objeto. Es el caso de las autoridades que conforman el sistema nacional de salud ocupacional y las autoridades cambiarias.

Se trata de un problema que en muchos casos se evitaría con una cuidadosa interpretación de la normatividad vigente.

1.2.1. Desarticulación entre los elementos que constituyen el sector minero.

Ella se proyecta en dos niveles: Uno interno, dentro de la estructura misma del Ministerio de Minas y Energía, donde

no se ve una marcha armónica entre los órganos encargados de las políticas minera, petrolera y energética. Y otro, que se proyecta sobre las relaciones que deben existir entre el poder central y las entidades descentralizadas.

Además, las normas actuales, como por ejemplo la ley primera de 1984 han distorsionado la figura de la descentralización indirecta* desvirtuando las ventajas que este sistema podría ofrecer. Aunque este es un fenómeno que obedece al es caso desarrollo que se ha dado a las normas sobre descentralización en general, es posible modificarlo para el caso concreto de la minería.

El desequilibrio presente en la relación poder central-sector descentralizado de la administración minera ha conducido, además, a un fraccionamiento de la formulación de la política minera, que es necesario solucionar. En efecto, la descentralización de las actividades relacionadas con la minería ha generado la presencia de unas entidades dotadas de mecanismos técnicos, financieros y jurídicos que, coexistiendo con el paulatino debilitamiento interno de la gestión ministerial, les han permitido escapar al control eficaz del poder central.

El trabajo de diagnóstico institucional demostró también un desequilibrio en la gestión administrativa del sector minero a nivel local. La centralización de los trámites mineros y, en consecuencia de los recursos financieros del Estado, han determinado una notable inoperancia de la gestión ministerial a través de las zonas mineras. Además no se ha promovido en los departamentos el desarrollo de oficinas que podrían suministrar elementos adecuados para la descongestión del Ministerio.

* Es lo que sucede con Carbocol y Carboriente, a las cuales se vinculó el Ministerio.



2. RECOMENDACIONES

2.1. Manejo de competencias

2.1.1. Competencias normativas

- i. En materia de organización del Ministerio, se propone que el Legislador se limite a prevér las posibles dependencias, dejando al Presidente la posibilidad de crearlas o suprimirlas de acuerdo con las necesidades reales de la gestión ministerial.

Se trata de una potestad administrativa que el Legislador ha ido invadiendo sin justificación técnica alguna.

- ii. Es también conveniente que el Legislador defina la naturaleza de las competencias del Presidente en materia de negociación minera y prevea las formas de transferencia más amplias, dentro de las posibilidades que ofrece el marco de la Constitución Nacional.

- iii. También es necesario perfeccionar los actos administrativos de transferencia de funciones, así cuando se proceda a la delegación, el acto en virtud del cual ella opere debe contener claramente las funciones delegadas y las condiciones en que ellas deben ser ejercidas.

Por su parte, los actos de desconcentración deben ser igualmente claros y determinar las condiciones para

el manejo de competencias originadas a órganos inferiores dentro de la organización administrativa central.

2.1.2. Duplicidad de competencias.

La duplicidad de competencias se da únicamente cuando dos órganos del mismo nivel administrativo tienen poder decisorio sobre un mismo objeto y con la misma finalidad*. Teóricamente no es un fenómeno frecuente aún cuando en la práctica aparezca entorpeciendo con frecuencia la marcha de la administración; muchas veces es un problema debido a interpretaciones erróneas o a la ausencia de reglamentación adecuada de normas de carácter legal.

Dos ejemplos muy ilustrativos de duplicidad de competencias dentro del sector minero lo constituyen la licencia de explotación de oro que debe dar la Superintendencia de Control de Cambios (duplicidad de competencias aparente) y el tratamiento de la salud ocupacional (duplicidad real). Conviene, pues, trabajar en torno a ellos y formular soluciones que se puedan aplicar en casos similares.

i. Licencia de explotación de oro.

Como se analizó en la parte pertinente del diagnóstico que precede estas recomendaciones, se trata de un problema de interpre

* Lo cual necesariamente supone que se repitan estructuras y esfuerzos dentro de la administración, situación que generalmente redundaría en un manejo insuficiente de ciertos asuntos.



tación únicamente. Las licencias que expide la Superintendencia de Control de Cambios tienen objetivos cambiarios y monetarios; no son un título minero; por ello su naturaleza difiere totalmente de la de los actos que, en materias de derechos de explotación de oro, emanan del Ministerio de Minas.

Por ello se propone que un decreto reglamentario imponga al Ministerio de Minas y Energía la obligación de enviar a la Superintendencia, en forma oficiosa y permanente, toda la información que posea sobre personas naturales o jurídicas que a cualquier título tienen derechos sobre yacimientos de metales preciosos. Correlativamente, debe imponerse a la Superintendencia la obligación de informar al Ministerio sobre las solicitudes de licencia que no coincidan con títulos mineros emanados de este último, o reconocidos por éste.

Con una adecuada normatividad en este sentido, se lograría no solo coordinar la gestión de dos órganos administrativos titulares de funciones paralelas, sino que se facilitaría el control que cada uno debe ejercer dentro de la órbita de su actuación.

ii. El problema de la salud ocupacional.

La Ley primera de 1984 otorgó competencias normativas y de vigilancia al Ministerio de Minas y Energía, en materia de salud ocupacional minera. Paralelamente, en Colombia opera el sistema nacional de salud ocupacional (decretos 583 de 1983 y 0614 de 1984) resultado de un esfuerzo de la Administración por coordinar la infraestructura y los recursos de los Ministerios de Salud y Trabajo, autoridades



que en Colombia han sido titulares de las competencias en esta materia.

De este modo, mientras en la generalidad de los renglones de la actividad nacional la salud ocupacional está a cargo de un equipo que aunará esfuerzos, la minería constituye una excepción innecesaria.

Por ello la única recomendación posible radica en la integración de las autoridades mineras al sistema nacional de salud ocupacional.

Sobre el mecanismo adecuado para lograr ésto puede haber diversidad de opiniones que ya se mencionaron en la etapa de diagnóstico. Este estudio se inclina por aconsejar la expedición de un decreto por medio del cual el Presidente de la República, en uso de las potestades consagradas en los artículos 120, ordinal 21, y 132 de la constitución Nacional, proceda a:

- Asignar el poder normativo en materia de salud ocupacional minera a los Ministros de Salud y Trabajo, como supremas autoridades dentro del sistema nacional de salud ocupacional.
- Diseñar el mecanismo para que los funcionarios de las distintas dependencias del Ministerio de Minas y Energía, que tengan relación con los problemas de salud ocupacional minera participen en la preparación de las decisiones del

sistema nacional.

Otro problema de duplicidad de competencias que ha aparecido dentro del marco del sector minero es el que existe entre las entidades descentralizadas indirectas y sus gestoras. No obstante, como es un aspecto que atañe más al problema de la descentralización, se tratará en otro aparte de este estudio.

2.2. El problema de la planeación

La Ley 1a. de 1984 reforzó la estructura orgánica del Ministerio de Minas y Energía, lo cual permite esperar a me diano plazo buenos resultados en la formulación de las po líticas sectoriales. No obstante, es preciso formular algunas recomendaciones que den peso a los planteamientos del Ministerio de Minas y Energía dentro del diseño de los planes y programas que cada administración señale para el país en general.

Así pues, se propone:

- 2.2.1. El Ministro de Minas y Energía debe tener asiento por derecho propio en en Consejo Nacional de Polí tica Económica Social.

Se trata de una recomendación que puede tener una apariencia formalista. . No obstante, es indispen sable cambiar el enfoque del papel del Ministerio



dentro de la planeación nacional, no solo en relación con los demás órganos del poder central, sino dentro del marco de la tutela que ha de ejercerse sobre las entidades descentralizadas del sector.

Es que resulta fundamental variar la posición de inferioridad real que en materia de formulación de políticas tiene el Ministerio frente a entidades descentralizadas que manejan la mayoría de los recursos del sector y procesan independientemente todo el caudal de información que es necesario para obtener una planeación integrada de la minería.

- 2.2.2. La Oficina de Planeación del Ministerio debe recibir toda la información necesaria para la formulación de las políticas sectoriales. En este orden de ideas es necesario distinguir los niveles administrativos que han de ser tributarios de la información. En efecto, no son iguales los datos y la forma de obtenerlos, cuando se trata de órganos pertenecientes a la organización central del poder público, y los que hay que obtener de entidades descentralizadas.

En el caso de órganos del poder central es importante distinguir aquellos que cuya competencia es nacional, y aquellos cuyo ámbito se limita a una cierta región.



Cuando se trata de las entidades descentralizadas es fundamental procurar la mayor corriente de información de ellas hacia la Oficina de Planeación del Ministerio. Como solución a corto plazo se propone que los informes que - deben remitir al Ministerio en virtud de los mecanismos de tutela administrativa, se diseñen en forma tal que constituyan un mecanismo de verdadera indagación por parte del poder central.

Como solución a largo plazo, en la medida en que la sistematización del sector minero sea posible, la Oficina de Planeación del Ministerio deberá disponer de todos los mecanismos de acceso a la información de las entidades descentralizadas.

2.2.3. Creación de un Consejo Asesor de Política Minera.

Con participación de funcionarios del Ministerio, delegados de las entidades descentralizadas del sector, delegados de sectores conexos de la administración, como por ejemplo del Ministerio de Desarrollo, y representantes del sector privado.

Este consejo deberá funcionar permanentemente para preparar las decisiones en materia de política minera, en forma tal que garantice su integración de las políticas petrolera y energética.

La secretaría de este consejo debe estar a cargo de la Oficina de Planeación del Ministerio.



Se sugiere, además, complementar la existencia de este consejo nacional con consejos regionales que evalúen a nivel local las políticas mineras y formulen propuestas de acuerdo con las necesidades de cada zona.

2.2.4. Reforzamiento de los vínculos entre el Departamento de Planeación Nacional y la Oficina de Planeación, no solo para todo aquello que hace relación con la formulación de la política sectorial, sino para el manejo de lo atinente a la inversión extranjera en el sector.

2.3. El problema institucional de la negociación minera

Es este uno de los aspectos que más polémica ha despertado entre quienes se desenvuelven dentro del sector minero de la administración. El origen de ella radica en que las tareas de otorgamiento y vigilancia de los títulos mineros copan gran parte de la capacidad operativa del Ministerio y, se afirma, le restan calidad a su gestión como órgano encargado de formular las políticas del sector. Por ello generalmente se aconseja la descentralización del manejo de los yacimientos mediante la aplicación sistemática del aporte.

No obstante, las características que dentro del derecho colombiano reviste la propiedad nacional del subsuelo, imponen su centralización. Además el manejo de los títulos mineros está ligado estrechamente con la política que el Estado quiera aplicar a la minería en el país. Así, si el propósito es la estatización de la minería, con un despla



zamiento masivo de los medianos y pequeños mineros, podrá aplicarse la fórmula del manejo descentralizado de los yacimientos.

Pero, si por el contrario se busca la coexistencia de la media y pequeña minería con la grande que puede participar en contratos de riesgo compartido con las empresas estatales, es indispensable mantener el manejo de los títulos mineros dentro del marco del poder central.

A ello se une la necesidad comprobada de que, aún en el caso de aportes a entidades descentralizadas, la Nación, a través del Ministerio de Minas y Energía pueda controlar el manejo de los derechos de exploración y explotación del subsuelo nacional.

Es por esto por lo que en este sentido se procede a recomendar:

- 2.3.1. La creación de una unidad administrativa especial dentro del Ministerio de Minas y Energía que, gozando de un régimen especial que le garantice agilidad y eficacia se ocupe del otorgamiento y vigilancia de todos los títulos mineros, incluyendo los aporte a entidades descentralizadas.
- 2.3.2. Fortalecimiento de las oficinas departamentales de minas, para que en ellas puedan tramitarse y obtenerse ciertos títulos mineros.

Esta fórmula permitiría descongestionar a las autoridades centrales.

- 2.3.3. Creación de zonas o áreas donde se detecta la gestión primordial de los pequeños mineros, para que bien en las dependencias de las zonas mineras o en las oficinas de minas de los departamentos, puedan tramitar títulos sumarios de explotación.
- 2.3.4. Dentro del Ministerio de Minas y Energía debe funcionar un consejo de negociación minera que, bien con personal de planta únicamente o con éste y asesores externos, procese y evalúe toda la información sobre negociaciones mineras en que el Estado asuma riesgo directamente o a través de sus entidades descentralizadas.
- 2.3.5. A estas recomendaciones se une la de simplificar al máximo los trámites para la obtención de títulos mínimos.

2.4. El problema de la información geológica

En gran medida la ineficiencia del sector minero de la administración se debe al desconocimiento geológico del país, lo cual tiene su origen en la falta de recursos para investigaciones, pero también en un manejo inadecuado de los flujos de información disponibles.

Por ello, se recomienda:

2.4.1. Fortalecer el Instituto de Investigaciones Geológico Mineras Ingeominas así:

- i. Estableciendo un claro orden de prioridades para su gestión. La primera de ellas es la de mantener al día el mapa geológico



gico nacional. En este orden de ideas, se le deben suprimir las funciones que no tengan relación directa con el conocimiento geológico del país (como por ejemplo la de perforar pozos en busca de agua en el país).

i.i. El Instituto debe convertirse en el tributario automático de toda la información geológica que por cualquier vía obtengan tanto las autoridades del poder central, como las entidades descentralizadas. En consecuencia, debe desarrollar los mecanismos para procesar e integrar toda esa información.

i.i.i. Correlativamente con lo anterior, el Instituto debe mantener al Ministerio en contacto con toda la información recibida y procesada, para que éste la emplee en la evaluación y formulación de políticas.

i.v. Ingeominas debe constituir el centro de todas las investigaciones geológicas que desarrollen las entidades descentralizadas del sector. Por ello, solo cuando se trate de problemas que requieran el desarrollo de técnicas muy especializadas se justifica su ausencia.

v. Otro aspecto que debe ocupar un lugar prioritario dentro de las metas del Instituto lo constituyen las técnicas de refinación y procesamiento de minerales. Se trata de un aspecto de la investigación minera donde la presencia de esta entidad es indispensable.



En este punto se piensa que las regionales del Instituto, en coordinación con las zonas mineras del Ministerio pueden desarrollar una labor efectiva de asistencia técnica.

2.4.2. Exigir como obligación fundamental a los titulares de derechos de exploración y explotación de yacimientos de propiedad nacional, el suministro de toda la información geológica obtenida, aún cuando renuncien a ellos antes de su vencimiento.

2.5. El problema de la gestión minera a nivel local

Ya se comentó como hay una total desarticulación entre las autoridades de mineras que operen a nivel nacional y aquellas cuyo ámbito de competencia se reduce a una región determinada del país; más concretamente entre el Ministerio de Minas y Energía y sus seccionales regionales o zonas mineras.

Además, el trabajo de diagnóstico mostró como el personal de las zonas mineras no es idóneo, ni dispone de los recursos e infraestructura necesarios para el cumplimiento adecuado de las funciones a su cargo.

Para mejorar la actuación de las autoridades mineras es pues, procedente a hacer algunas recomendaciones:

2.5.1. Las zonas mineras deben ser determinadas por el gobierno con previsión por parte del Legislador.

La Constitución Nacional en ninguna de sus normas señala que el Legislador tenga a su cargo la distribución de funciones entre las autoridades que coforman un Ministerio. Por el contrario, mientras la ley haya previsto los cargos, debe ser el Presidente de la República quien defina, mediante decreto, cuántas deben ser las zonas mineras y cuál debe ser el ámbito de su gestión.

Esto permitiría dar mayor agilidad a las regionales del Ministerio, así como restringir o ampliar el área de su influencia según las necesidades de cada zona.

- 2.5.2. El decreto de creación de cada una de las zonas mineras debe señalar no solo su área de influencia, sino claramanete las funciones a su cargo y la planta de personal necesario para cumplirlas, junto con los requisitos que se necesitan para desempeñar cada cargo.

En este orden de ideas, debe preverse la posibilidad de que en ciertas áreas las zonas mineras puedan adelantar los trámites para la expedición de ciertos títulos mineros, como por ejemplo el permiso.

- 2.5.3. Es fundamental hacer un replanteamiento de la información que deben suministrar las zonas mineras al poder central.

Ella no sólo debe enfocarse como mecanismo para "rendir cuentas" a las autoridades superiores, sino que puede convertirse en un factor de evaluación de la realidad minera de la zona.



2.5.4. Allí donde las regionales mineras coexistan con una buena infraestructura de los Ministerios de Trabajo y Salud, deben aprovechar esta circunstancia para desarrollar sus funciones en materia de seguridad minera en forma integrada con ellos, en lo que podría constituir una proyección practica del Sistema Nacional de Salud Ocupacional.

Además, donde operen regionales del Instituto de Investigaciones Geológico Mineras, las zonas mineras deben obrar en coordinación con ellas para lo relacionado con asistencia técnica.

De este modo se busca que en ciertos casos, cuando pueda aprovecharse la infraestructura, el personal y la experiencia de otros sectores de la Administración, el Ministerio de Minas no duplique esfuerzos y por el contrario, los destine a zonas que carecen de estas posibilidades.

2.5.6. Las regionales del Ministerio de Minas y Energía deben convertirse en difusoras de los derechos, limitaciones y perspectivas que tienen el pequeño minero y el minero de hecho. Por ello es necesario que los programas que actualmente se desarrollan con el Sena en este sentido se generalicen y extiendan a otros organismos que fomenten la minería asociativa.

2.5.6. Es también necesario determinar el papel que pueden jugar en ciertos departamentos las oficinas (o Secretarías) de Minas .

A partir de la experiencia aparentemente positiva de Antioquia, sería conveniente fomentar y orientar el desarrollo de estas oficinas a nivel departamental. Con ello se lograría que, con fondos del departamento, se estructurara un mecanismo de apoyo local a la gestión nacional, que extendería las posibilidades de delegación en el Gobernador (de las funciones del Presidente de la República).

Con ello además, se facilitaría el control sobre las explotaciones de yacimientos de propiedad privada y el mantenimiento del orden público en aquellas áreas donde la minería de hecho, el barequeo y el mazamorreo escapan al manejo del poder central.

2.6. El problema de las entidades descentralizadas dentro del sector minero.

El trabajo de diagnóstico en materia institucional mostró como hay una desarticulación notable entre el Ministerio de Minas y Energía y las entidades que le están adscritas o vinculadas a este fenómeno.

Es más claro cuando tienen un objeto industrial o comercial, que cuando son establecimientos públicos. Se trata de un problema que tiene su origen en las fallas que presenta, dentro del derecho colombiano, la relación de tutela. Ellas tienen diversos orígenes que pueden sintetizarse así:



- Se ha hecho más énfasis en la tutela administrativa que en la ttela técnica. Así, se ha buscado fortalecer la presencia de delegados y agentes del poder central en los cargos y órganos decisorios de las entidades descentralizadas, descuidando el desarrollo de mecanismos que permitan al poder central ejercer un adecuado control sobre la calidad y oportunidad de las decisiones que toma una entidad descentralizada.

El efecto de este desequilibrio lo constituye, en últimas, la anulación del control de tutela. En la medida en que el poder central participa en las decisiones de las entidades descentralizadas, pasa de ser contralor a convertirse en cogestor.

Esa cogestión, además, se hace en condiciones precarias por falta de apoyo técnico. Los delegados y agentes del poder central en los órganos de las entidades descentralizadas muchas veces carecen de un conocimiento cotidiano de la gestión a su cargo y del tiempo suficiente para evaluar las decisiones que van a tomar. Generalmente su fuente de información son las autoridades mismas que supe^stamente deben controlar.

- Las entidades descentralizadas, sobre todo cuando tienen carácter industrial o comercial, disponen de condiciones normativas y fiscales que les permiten vincular personal altamente capacitado en mejores condiciones que las que se ofrecen al poder central.
- En Colombia no se han desarrollado adecuadamente los mecanismos



de tutela para las entidades descentralizadas indirectas.

Pero no es solo una desarticulación vertical la que presente el sector minero. La gestión descentralizada es también incoherente. En la medida en que el Ministerio de Minas y Energía es técnicamente débil, le es imposible formular, e imponer una política minera unificada. Por ello, cada una de las entidades descentralizadas del sector ha ido formulando y practicando sus propios planes, sin tener en cuenta el beneficio global del sector.

Antes de exponer algunas recomendaciones sobre el manejo institucional del sector minero descentralizado es necesario hacer ciertas consideraciones en torno al régimen jurídico general a ellas aplicable. En Colombia hay una relación de tutela directa entre los ministerios y departamentos administrativos y las entidades de primer grado; esa relación se convierte en indirecta, cuando la creación de la respectiva entidad obedece a la manifestación de voluntad de una o varias entidades descentralizadas directas.

También hay diferencias entre el régimen de los establecimientos públicos, las empresas industriales o comerciales del estado y las sociedades de capital público y economía mixta, diferencias que se analizarán concretamente al formularse cada una de las recomendaciones que siguen:

2.6.1. Entidades descentralizadas de primer grado.

- i. La primera propuesta en este aspecto consiste en reforzar la tutela técnica del Ministerio sobre sus entidades descen-



tralizadas.

En este sentido es fundamental, en primer lugar, que la creación de futuras entidades descentralizadas dentro del sector no solo prevea los recursos y la organización con que se les va a dotar, sino que haga las reformas necesarias para dotar a la organización ministerial del personal y los mecanismos para una adecuada tutela técnica.

Asimismo, hay que garantizar un flujo de información entre la entidad descentralizada y la oficina de planeación del Ministerio.

Se debe, también, establecer cuales requieren la aprobación del Ministerio. Dentro de ellas resalta todo lo relativo a la adopción de planes y programas de desarrollo individual, los cuales deben ser analizados por los órganos correspondientes del Ministerio y complementados por él con instrucciones que permitan la unificación de la política sectorial.

i.i. Hasta donde sea posible, debe acabarse con los esquemas de cogestión administración central administración descentralizada.

- En los establecimientos públicos: Manteniendo el número mínimo de representantes del poder central dentro de las juntas y consejos directivos, y dando, en la medida de lo posible, representación a otros sectores de la actividad nacional.

- En las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades: Teniendo en cuenta que el artículo 120 de la Constitución exige que únicamente los gerentes o directores de los establecimientos públicos sean nombrados por el Presidente de la República, establecer que los de las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta sean designados en una forma que no involucre directamente al poder central, como sería, por ejemplo, su nombramiento por la Junta Directiva.

Además, se extiende a estas entidades la recomendación de reducir al mínimo los representantes del Gobierno Nacional en las juntas.

- i.i.i. Los actos de aporte minero deben ser claros en cuanto a las políticas concretas que el gobierno central espera que las entidades descentralizadas desarrollen en un determinado yacimiento o en cierta área del territorio nacional.

2.6.2. Las entidades descentralizadas indirectas.

1. Con respecto a esta clase de entidades descentralizadas se recomienda restringir al máximo su creación, sobre todo cuando



do ellas involucran socios extranjeros*.

- i.i. De otra parte, se propone que además de la posibilidad de control que genera el juego de capital, se prevean claros mecanismos de tutela técnica por parte de alguna de las entidades participantes.

Solo así será posible mantener la instrumentalidad de las entidades descentralizadas de segundo grado con respecto a las de primero que participan en su creación.

Si este factor se hubiera tenido en cuenta, por ejemplo, en la creación de Coluranio S.A., no se hubiera presentado la aparente duplicidad de competencias con el Instituto de Asuntos Nucleares.

2.6.3. Recomendaciones específicas con respecto a ciertas entidades descentralizadas del sector.

- i. Instituto de Investigaciones Geológico Mineras Ingeominas.

Como se considera que cualquier política minera debe ir respaldada por un conocimiento geológico mínimo, se recomienda fortalecer los recursos del Instituto para el desarrollo de

* Al respecto no sobra advertir que actualmente, en virtud de Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de , que declaró inexecutable la parte final del artículo 29 del decreto 1050 de 1968, para la creación de estas entidades debe haber autorización legal. Esta puede ser general-contenida en los estatutos básicos de las entidades creadoras o particular, mediante ley especial.



la investigación geológica.

i.i. Empresa Colombiana de Minas Ecominas.

Esta empresa ha presentado dentro del conjunto de las entidades descentralizadas del sector minero, el balance menos favorable. Ello se debe a la naturaleza misma de una de sus actividades primordiales: la explotación de esmeraldas.

Proponer soluciones institucionales nuevas para el problema de las esmeraldas es prácticamente imposible. Parece ser que todas han sido ensayadas desde el manejo por parte del Banco de la República de las minas constitutivas de la reserva especial, pasando por su total militarización, hasta el funcionamiento actual de la empresa- y la que mejor resultados ha dado es la que hoy presenta el marco institucional: la Empresa Colombiana de Minas.

No obstante lo anterior, el trabajo de diagnóstico arrojó resultados negativos que imponen ciertas consideraciones:

La exploración y explotación de yacimientos de esmeraldas no solamente tienen carácter empresarial. Su manejo constituye, ante todo, el enfrentamiento con un grave problema social, económico y, en síntesis, de orden público.

Para hacer frente a los factores que envuelve la industria esmeraldífera, la Empresa ha sido dotada de varios mecanismos que constituyen función administrativa y son, por lo tanto, poderes



exorbitantes que en teoría le facilitarían el ejercicio de su misión (tal es el caso de los mecanismos de control al comercio de las esmeraldas). No obstante, ellos no han operado en la práctica.

Las potestades exorbitantes a que acaba de hacerse mención no han sido efectivas por:

- 1- Ecominas no ha contado con un régimen de negociación que le imponga la proyección de las potestades administrativas en los contratos sobre esmeraldas;
- 2- Ecominas no cuenta con los recursos financieros para el manejo de los problemas sociales y económicos que entraña la minería de esmeraldas, por lo cual ha tenido que buscar autofinanciación en proyectos mineros de dudosa rentabilidad.
- 3- A ello hay que agregar que en muchas ocasiones la empresa recibe en aporte zonas o proyectos que no entran dentro de sus planes.

En estas circunstancias es necesario recomendar:

- a - Que el Gobierno Nacional haga entrega a la Empresa de todos los fondos necesarios para el manejo de los yacimientos de esmeraldas, habida consideración de que ello comporta el desbordamiento de una actividad puramente industrial o comercial.



- b -En el futuro inmediato Ecominas deberá concentrar al máximo sus actividades en torno a las esmeraldas, por lo cual no es aconsejable que se haga cargo de nuevos proyectos.

Esta es una recomendación que busca que Ecominas desarrolle guías de explotación de esmeraldas y, en coordinación con Ingeominas, logre la recuperación de los yacimientos de la reserva especial que han sido destruidos.

- c- El régimen de negociación de Ecominas debe ser administrativo y diseñarse en tal forma que garantice la prevalencia del interés general sobre el privado. En ningún momento este régimen debe ser objeto de negociación.

2.7. Recomendaciones sobre el manejo de personal

Es necesario que todas las obligaciones que generan las medidas institucionales que se proponen a lo largo de estas recomendaciones vayan respaldadas por un régimen disciplinario que garantice su cumplimiento.

2.9. Las Corporaciones Autónomas Regionales

Cuando se hizo el trabajo de diagnóstico sobre el comportamiento del sector minero, se detectó una serie de Corporaciones Autónomas Regionales con posibilidad de entrar a ejercer competencias en la industria minera (caso de CORCHOCO). Como se trata de establecimientos públicos adscritos a sectores de la administración pública ajenos al Ministerio de Minas, se propone que su papel se limite a actividades de apoyo de las políticas que éste diseña.



Como recomendación final, no puede este estudio dejar de largo la institucionalización del Plan Nacional de Desarrollo Minero. Las medidas que él propone requieren la presencia de un cuerpo coherente de profesionales en diversas áreas que colaboren con el proceso normativo e instrumental que su concreción exige.

Para terminar no sobra aclarar que muchas de las recomendaciones aquí formuladas imponen la reforma de normas legales vigentes. Especialmente en el caso de las entidades descentralizadas, en el cual las fallas vienen desde su estatuto básico o de la insuficiencia del régimen general que les es aplicable. No obstante, en otras muchas recomendaciones no se ha desperdiciado la ocasión para mostrar como la solución a problemas puede surgir del ejercicio adecuado de la potestad reglamentaria.



ANEXOS



INSTITUTO DE ESTUDIOS COLOMBIANOS

CONSORCIO



A N E X O No. 1

INDICE DE PRECIOS PARA EL PERIODO 1980 - 1984

BASE 1980 : 100

<u>AÑO</u>	<u>INDICE</u>
1980	1.00
1982	1.539
1983	1.816
1984 (**)	2.14

(**) Estimativo.

Variación en el índice de precios al por mayor del comercio en general según un estimativo de un incremento en los precios similar al de 1983: 18%.

Fuente: Revista Banco de la República. Índice de Precios al por mayor del comercio en general. Base 1970 = 100.



CONPE

PRESIDENTE DEL CONSEJO

Presidente de la República

MIEMBROS

Min.Relaciones Exteriores
Min.Hacienda y Crédito Público
Min.Desarrollo Económico
Min.Agricultura
Min.Trabajo y Seguridad Social
Min.Obras Públicas y Transporte
Jefe de Planeación Nacional
Director Incomex
Gerente Banco de la República
Gerente Federación Nacional de Cafeteros
Secretario Económico Presidencia
Secretaria Jurídica Presidencia

Secretario del Consejo

INVITADOS

Secretario General Presidencia
Min. Minas y Energía
Gerente IFI

Asistentes DNP

"MINEROS DEL CHOCO S.A."

INGRESOS POR VENTA DE METALES .

Primer semestre 1984

	<u>Ventas de Metales</u>	<u>Abonos a anticipos del Bco. República.</u>	<u>Ingresos Netos</u>
Enero 10 de 1984	\$ 2.023.957	\$ 2.023.957	\$
Enero 30	6.045.676	6.045.676	2.080.698
Febrero 13	3.424.557	1.343.859	4.167.403
Febrero 28	4.167.403		2.298.767
Marzo 29	2.298.767		15.502.493
Abril 26	15.502.493		4.620.164
Mayo 11	4.620.164		8.183.929
Junio 5	12.590.659	4.406.730	6.040.051
Junio 18	9.292.386	3.252.335	3.721.234
Junio 30	10.632.099	6.910.864	
TOTAL: junio 30 de 1984	\$ 71.224.161 =====	\$ 23.983.421 =====	\$ 47.244.739 =====

Total a junio 30 de 1984 = \$ 71.224.161

Presupuesto Primer Semestre/84 56.000.000

Bogotá, 11 de julio de 1984.



BIBLIOGRAFIA

- ARAMBURO, José Luis : Curso de Derecho Minero. Primera edición. Bogotá, Junio de 1980.
- BANCO DE LA REPUBLICA : Revista del Banco de la República. Bogotá, de 1970 a 1983.
- CARBOCOL : Informe Financiero 1983. Bogotá, 1984.
- CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL : Memorando del 17 de Septiembre de 1975 (sin publicar).
Anales del Consejo de Estado. Números 427 y 428.
Anales del Consejo de Estado. Números 475 y 476.
Tomo CIII año LVII. Bogotá, Segundo Decreto de 1982.
- CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. : Informe Financiero. Bogotá, 1980, 1981, 1982 y 1983.



DECRETO 400 DE 1889
DECRETO 3110 DE 1954.
DECRETO LEGISLATIVO 2638 DE 1955.
DECRETO 1304 DEL 19 DE JULIO DE 1958.
DECRETO 1163 DE JUNIO DE 1967.
DECRETO 760 DE 1968 (MAYO 22)
DECRETO EXTRAORDINARIO 2345 DE 1959.
DECRETO 312 DE 1968.
DECRETO 1050 DE 1968.
DECRETO 3130 DE 1968.
DECRETO 3161 DE 1968.
DECRETO 441 DE 1969.
DECRETO 122 DE 1970.
DECRETO 1245 DE 1970.
DECRETO 1275 DE 1970.
DECRETO 627 DE 1974.
DECRETO 127 DE 1976.
DECRETO 130 DE 1976.
DECRETO 558 DE MARZO DE 1976.
DECRETO 2396 DE 1977.
DECRETO 1620 DE 1978.
DECRETO 1155 DE MAYO DE 1980.
DECRETO 2063 DE 1980
DECRETO 918 DE MARZO 31 DE 1982.
DECRETO 1076 DE 1982.
DECRETO 3450 DE DICIEMBRE 17 DE 1982.
DECRETO 3453 DE DICIEMBRE 17 DE 1982.
DECRETO 3454 DE DICIEMBRE 17 DE 1982

DECRETO 3455 DE DICIEMBRE 17 DE 1982.

DECRETO 653 DE MARZO 4 DE 1983.

DECRETO 3449 DE 1983.

DURAN R., y otros : Zonas carboníferas de Colombia, clasificación y convenios bilaterales.
Ingeominas. Bogotá, 1979.

EL TIEMPO : Septiembre 14 de 1976.

EMPRESA COLOMBIANA DE MINAS : Informe Financiero 1983. Bogotá, 1984.

INSTITUTO DE ASUNTOS NUCLEARES : Presupuesto de gastos y ejecución 1983.
Bogotá, S.F.

INSTITUTO NACIONAL GEOLOGICO - MINERO : Programa Nacional de Oro y Metales Preciosos. (Mimeo) Bogotá, 1984.

LEY 51 DE 1942.

LEY 19 DE 1958

LEY 145 DE 1959.

LEY 3a. DE 1961.

LEY 60 DE 1967.

LEY 65 DE 1968.

LEY 20 DE 1969.

LEY 66 DE 1969.

LEY 13 DE 1973.

LEY 61 DE 1979.

LEY 27 DE 1982.



LEY 60 DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1983.
 LEY 1a. DE 1984.

MEZA, Juan Humberto

: "Salud Ocupacional y Seguridad Industrial en la Minería Colombiana", en Estudios para la Formulación del Plan Nacional de Desarrollo Minero. Consorcio IEC-INTEGRAL, Bogotá, 1985.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

: Informe de Presupuesto 1984, Bogotá 1984.

MEZA, Raúl

: "Canteras" en Revista de Minería No. 192 Noviembre de 1982, Medellín

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION.

: Evaluación sobre el sector nuclear, Bogotá, 1983.

Concesiones Nos. 3155 y 3156.

MORENO POSADA, Félix

: Poder de negociación y política carbonera en Colombia. Colciencias. Bogotá, 1979.

PALACIOS MEJIA, Hugo

: La economía en el derecho institucional colombiano. ANIF. Bogotá, 1979. Tomo II.

SILVA VALDERRAMA, Gerardo

: Memoria al Congreso de la República. Bogotá 1974.

Estructura institucional del sector minero
informe final (Quinta, sexta y septima parte)

338.26 I5974e Ej. 1

CATALOGADO POR: HELP FILE LTDA

FECHA

PRESTADO A

FECHA
DEVUELTO