

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA
OFICINA DE CONTROL INTERNO

**AUDITORÍA DE SEGUIMIENTO A FUNCIONES DE ADVERTENCIA EMITIDAS
POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA – 2014 - 2015**

A 8 DE NOVIEMBRE DE 2017

BOGOTÁ D.C., 8 DE NOVIEMBRE DE 2017

OCI-INFORME-087-2017
TRD 15.73 Advertencias



TABLA DE CONTENIDO

1. REGLAMENTACIÓN DEL ARTÍCULO 227 DE LA LEY 685 DE 2001	3
2. USO DE MERCURIO Y CIANURO	4
3. FIRMAS	9



AUDITORÍA DE SEGUIMIENTO A FUNCIONES DE ADVERTENCIA EMITIDAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA ENTRE 2014 y 2015

8 de noviembre de 2017

Este documento de *Seguimiento* es un insumo que presenta la Oficina de Control Interno a los Miembros del Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno¹, para su conocimiento, lo de su competencia y con el propósito de tomar decisiones e impartir instrucciones para el mejoramiento de la entidad.

En el pasado Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno del 25 de mayo de 2017, la Oficina de Control Interno quedó con el compromiso de hacer el respectivo seguimiento a las Funciones de Advertencia emitidas por el ente de control en las vigencias 2014- 2015, en cumplimiento con lo dispuesto en el numeral 3 de la Circular 01 de 2015².

En los pasados Comités de Coordinación, la Oficina de Control Interno había reportado avance respecto a 6 Advertencias. No obstante, dado que 3 (tres) no son de competencia de este Ministerio, (1) una ya fue cumplida en lo que compete a la entidad, el presente informe se refiere a las 2 (dos) actividades que son de competencia del MME.

La Oficina de Control Interno solicitó información a las áreas responsables de las Funciones de Advertencia presentadas por la CGR, cuyos resultados se presentan a continuación determinando el responsable y su estado, con corte a 8 de noviembre de 2017.

1. REGLAMENTACIÓN DEL ARTÍCULO 227 DE LA LEY 685 DE 2001

Advertencia: REGLAMENTACIÓN DEL ARTÍCULO 227 DE LA LEY 685 DE 2001

Fecha Advertencia: 04-Feb-2014

Acción Inicial: Con comunicación 2014008913 del 13/02/2014, el MME informó a la CGR las acciones realizadas tendientes a seguir las recomendaciones del Ente de Control para la reglamentación del Artículo 227 de la Ley 685 de 2001.

Responsable: Viceministerio de Minas – Oficina Asesora Jurídica

¹ En calidad de Órgano de Dirección, así como Órgano de Coordinación y Asesoría del Ministro de Ministerio de Minas y Energía.

² Del Consejo Asesor del Gobierno Nacional en Materia de Control Interno



Seguimiento: La Oficina de Control interno, mediante comunicación 2017072757 del 31 de octubre de 2017, solicitó a la Oficina Asesora Jurídica de la Entidad, información sobre el estado actual del tema. Mediante correo electrónico del 7 de noviembre fue respondida, adjuntando copia de la comunicación 2017066899 del 9 de octubre de 2017, dirigida por dicha Oficina a la Dirección de Minería Empresarial, presentando el concepto jurídico sobre el “*proyecto de Decreto por el cual se adiciona el Decreto único Reglamentario. No. 1073 de 2015 respecto a la reglamentación del Inciso 2° del artículo 227 de la Ley 685 de 2001*”.

En esta comunicación se presenta la trazabilidad que ha tenido el proceso de modificación del referido Artículo, desde 2016 cuando la Dirección de Formalización Minera presentó una propuesta inicial de modificación.

De acuerdo a lo indicado en la comunicación por parte de la Oficina Asesora Jurídica, una vez sea ajustado el proyecto de Decreto por parte de la Dirección de Formalización Minera, se dará trámite pertinente para expedición, una vez aprobado por el señor Ministro.

Observación: Se establece que a través de la Oficina Asesora Jurídica, el Viceministerio de Minas y la Dirección de Minería empresarial, se han realizado acciones encaminadas a la “*reglamentación del Artículo 227 de la Ley 685 de 2001*”.

Se anexa concepto jurídico al presente informe.

Anotación: La Oficina de Control Interno continuará realizando seguimiento a las acciones que emprendan las áreas organizacionales competentes, a fin de determinar la atención de la Advertencia hecha por la CGR.

Estado de la Advertencia: **EN EJECUCIÓN**

2. USO DE MERCURIO Y CIANURO

Advertencia: Aplicación del principio de precaución establecido para la protección del medio ambiente y daños a la salud. (Uso de mercurio y Cianuro)

Fecha Advertencia: 11-Ago-2014

Responsable: Dirección de Formalización Minera

Seguimiento: La Oficina de Control interno, mediante comunicación 2017072759 del 31 de octubre de 2017, solicitó a la Dirección de Formalización Minera, información sobre el particular.



Mediante correo electrónico del 3 de noviembre de 2017 y comunicación 2017073982 de la misma fecha, la Dirección se pronunció en los siguientes términos:

En relación a la Advertencia “Contaminación fuentes hídricas por utilización de Mercurio (en mayor proporción y otros casos, cianuro) en minería ilegal de oro” (subrayado fuera de texto), nos permitimos dar respuesta en los siguientes términos:

En primera instancia y en el marco de las competencias del Ministerio de Minas y Energía, se informa que de acuerdo con lo establecido en la normatividad colombiana, nos referimos a explotación ilícita y no a “minería ilegal”, tal como lo establece el artículo 159 de la Ley 685 de 2001, que al tenor indica:

“ARTÍCULO 159. EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN ILÍCITA. La exploración y explotación ilícita de yacimientos mineros, constitutivo del delito contemplado en el artículo 244 del Código Penal, se configura cuando se realicen trabajos de exploración, de extracción o captación de minerales de propiedad nacional o de propiedad privada, sin el correspondiente título minero vigente o sin la autorización del titular de dicha propiedad”.

Por consiguiente y para entender la gestión que desarrolla este Ministerio y la problemática del mercurio utilizado en la minería de oro de Colombia, es importante entender las diferencias cuando la actividad se desarrolla de manera ilícita o informal.

Cuando la explotación de minerales se lleva cabo bajo el amparo de un título minero y un instrumento ambiental, hacemos referencia al desarrollo de una minería legal o lícita; mientras la minería formal, es aquella que además del cumplimiento de los requisitos de la minería legal, también cumple con los parámetros técnicos, ambientales, económicos, laborales y sociales, de la industria, definidos por la legislación vigente en dichos aspectos. En este orden, la minería formal es legal pero no toda minería legal es formal.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede observar que la actividad minera en muchos casos se realiza en el marco de la legalidad; pero al mismo tiempo ésta puede ser informal, si no se cumple con los parámetros necesarios, conforme lo considera la Política Minera Nacional.

El Gobierno Nacional consciente de la problemática que aqueja a los pequeños mineros en todo el territorio nacional y en la búsqueda de una estrategia que los apoye, buscando igualmente generar condiciones de vida digna, integridad personal e igualdad en la sociedad minera, adelantó una reestructuración de la institucionalidad del Sector Minero. Mediante Decreto 4134 del 03 de noviembre de 2011 con el que se creó la Agencia Nacional de Minería; de igual forma a través del Decreto 0381 del 16 de febrero de 2012, se creó el Viceministerio de Minas y las Direcciones de Minería Empresarial y Formalización Minera.



Acorde con esta nueva Institucionalidad Minera, el Ministerio de Minas y Energía, mediante Resolución No. 4 0391 del 20 de Abril de 2016, adoptó la “Política Minera Nacional”, “... El objetivo fundamental es que la actividad minera, en todas sus escalas, se desarrolle de forma ordenada, incluyente, competitiva y responsable...”. En el marco de la implementación de la mencionada política se ha establecido el Programa de Formalización, el cual tiene como objetivo que las comunidades mineras que vienen ejerciendo la actividad a pequeña escala trabajen bajo el amparo de un título, y en condiciones de formalidad técnica, laboral, ambiental y empresarial”.

El proceso para la formalización comprende dos líneas básicas: la primera corresponde al conjunto de acciones o actividades, enfocadas a las unidades de producción minera (UPM) de pequeña minería que cuentan con su legalidad minera y ambiental, de tal forma que a través del acompañamiento integral, la formación teórico práctica in-situ y diseñada a la medida de las características de cada unidad de producción, la bancarización y el acceso a créditos, cumplan con los estándares establecidos en la normatividad que les aplica. Dichas unidades son acompañadas de manera permanente en la identificación y subsanación de falencias de nivel técnico minero, ambiental, social, empresarial y económico entre otros; apoyo para acceso a créditos bancarios, asistencia para la eliminación del uso del mercurio y formación para el fortalecimiento empresarial.

La segunda línea está orientada a apoyar aquellos pequeños mineros que han ejercido la actividad de manera tradicional, pero que no han accedido a la legalidad. La regularización, como es sabido es la etapa preliminar al ingreso al programa de formalización, donde se acompaña a las unidades de producción de pequeña minería en la evaluación de los diferentes mecanismos que establece la normatividad actual, para que tengan la posibilidad de trabajar bajo el amparo de un título minero es decir de manera “legal”.

Una vez expuesto todo lo anterior y teniendo en cuenta que esta Dirección ha continuado desarrollando acciones frente a la reducción y eliminación del mercurio, tal como lo establece la Ley 1658 de 2013, a continuación relacionamos las gestiones efectuadas desde la pasada auditoría de seguimiento a funciones de advertencia emitidas por la CGR hasta la fecha:

En el marco del proyecto de inversión “Implementación del Plan Estratégico para la Eliminación del Mercurio en el Sector Minero de Colombia” se encuentran las siguientes actividades que buscan atender el objeto de dicho proyecto:

a) Continuar con los procesos de asistencia técnica y capacitación para la eliminación del mercurio en las operaciones de beneficio aurífera.

Formulación e implementación de un plan de acompañamiento integral con herramientas teóricas y prácticas con líderes mineros, comunidad en general y barequeros legales, con el fin de presentar alternativas de tecnologías limpias sin el



uso del mercurio para la mejora en la obtención del oro, y que conlleve a generar estrategias y soluciones a la problemática ambiental causada por la minería no responsable, de acuerdo a las necesidades específicas identificadas en cada una de las regiones.

Implementación de procesos demostrativos a población minera en plantas de beneficio de minerales, con la opción de equiparlas, todo bajo la premisa de reemplazar la tecnología de consumo de mercurio por otra forma de operación que presente mayores beneficios ambientales, económicos y sociales.

b) Fortalecimiento de la institucionalidad para la debida identificación y gestión de mineros de subsistencia aurífera.

A través de esta estrategia, se busca fortalecer el conocimiento sobre las competencias y herramientas de información (SI.MINERO) que disponen las autoridades locales para la gestión y administración de la minería de subsistencia (barequeo y seleccionadores de minerales). Lo anterior, con el fin de que a futuro se realice una debida identificación de los mineros que extraen el oro y usan mercurio en la actividad.

c) Identificar, proponer y seleccionar técnicas de extracción de oro que contribuyan a la sustitución del mercurio en la minería de subsistencia.

A través de éste se busca identificar, proponer y seleccionar técnicas de extracción de oro que contribuyan a la sustitución del mercurio en la minería de subsistencia. Este proyecto realizará un comparativo entre las alternativas tecnológicas existentes para la recuperación de oro en minería de subsistencia el cual deberá estar soportado en muestreos, caracterización de depósitos aluviales o de veta de los cuales provenga el material beneficiado por los mineros de subsistencia, pruebas de laboratorio y análisis químico. Además, se deberá socializar a los mineros de subsistencia dos alternativas tecnológicas seleccionadas que generen igual o mayor recuperación a los métodos existentes actualmente.

d) Alternativas de disposición final de relaves mineros auríferos contaminados con mercurio.

Este proyecto tiene por objetivo caracterizar y establecer alternativas de disposición final de relaves mineros auríferos contaminados con mercurio. Por consiguiente se realizará la caracterización mineralógica de relaves mineros auríferos para la recuperación de mercurio, amalgama fina, oro residual, y sulfuros minerales con contenido de metales pesados; como son: plomo, arsénico, cobre, zinc y otros. De la misma manera, el proyecto pretende presentar alternativas para la disposición final de relaves caracterizados, de acuerdo con las condiciones climáticas, geográficas y geológicas.



- e) Apoyar actividades de investigación de institutos de educación superior enfocados en el desarrollo de nuevas alternativas para la recuperación de oro sin uso de mercurio.

El apoyo se enfoca en la implementación a escala industrial y capacitación sobre la tecnología de lixiviación de concentrados y Electroquímica en una planta de beneficio para la recuperación de oro como una alternativa ambiental tendiente a la eliminación del mercurio.

- f) Apoyar procesos de regularización de Unidades de Beneficio aurífero

La presente actividad está enfocada a apoyar aquellos pequeños mineros que recuperan oro y han ejercido la actividad de manera tradicional, pero que no han accedido a la legalidad.

La regularización, como se indicó en párrafos previos, es la etapa preliminar al ingreso al programa de formalización, donde se acompaña a las unidades de producción de pequeña minería en la evaluación de los diferentes mecanismos que establece la normatividad actual, para que tengan la posibilidad de trabajar bajo el amparo de un título minero es decir de manera “legal” y se propenda por el desarrollo de una minería sin mercurio.

- g) Estrategias para diseñar planes de acción

A través del proyecto las partes buscan diseñar e implementar una estrategia pedagógica con el fin de dar a conocer las competencias que tienen los entes locales y Departamentales en materia de eliminación de mercurio, y a partir de dicho conocimiento, establecer un plan de acción a corto plazo.

Por otra parte, también es importante mencionar que el Ministerio de Minas y Energía en su gestión para eliminar el mercurio, ha desarrollado alianzas de Cooperación Internacional que le apuntan a promover al cumplimiento de la Ley 1658 de 2013; entre las gestiones se hallan:

- a) Gobierno de Suiza (SECO) - Proyecto BGI.

La Iniciativa Oro Responsable (Better Gold Initiative - BGI, por sus siglas en inglés) es un proyecto que busca apoyar a los mineros de pequeña escala para que logren alcanzar estándares que les permitan vender su producción a un precio justo a compradores que valoran el cumplimiento de medidas ambientales, sociales y laborales. De esta manera se crea una cadena de valor "desde la mina hasta el mercado" que garantiza la trazabilidad del oro y la transparencia de las transacciones.

- b) Fondo para el Medio Ambiente – Proyecto GEF GOLD

El Ministerio de Minas y Energía con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Programa de Naciones



Unidas para el Desarrollo –

PNUD, se encuentran avanzando en la formulación de un proyecto que busca fortalecer y/o complementar las acciones adelantadas con recursos de la nación y otros provenientes de alianzas de cooperación internacional. En el marco de dicha formulación se ha propuesto trabajar en el diseño, estructuración y puesta en marcha de equipos tecnológicos que permitirán la asociación de comunidades chatarreras (seleccionadoras de minerales) en los municipios del asunto, no obstante, lo anterior dependería de la respectiva aprobación por el aportante de los recursos (GEF – Fondo para el Medio Ambiente).

c) Gobierno de Canadá – Agree team – Proyecto Comunica

El enfoque de este proyecto, se centra en la sensibilización de comunidades mineras u otras relacionadas que usan y liberan mercurio al ambiente. Dentro de las acciones que desarrollan está:

- Implementación de campaña de concientización sobre el uso y efectos del mercurio en la salud.
- Lema de la Campaña: 1) Mejor sin mercurio; 2) Llega un aire fresco

Finalmente, podemos concluir que a la fecha y hasta donde lo permita la reglamentación, este Ministerio seguirá desarrollando las acciones enmarcadas en el Plan Estratégico Sectorial para la Eliminación del mercurio, el cual atiende las directrices de la Ley 1658 de 2013 y por consiguiente propende evitar la contaminación de las fuentes hídricas, debido al uso del mercurio en la minería de oro.

Observación: Se establece que a través de la Dirección de Formalización Minera se han realizado acciones encaminadas a la *“Aplicación del principio de precaución establecido para la proyección del medio ambiente y daños a la salud, por el uso de sustancias como mercurio y cianuro en actividades de explotación Minera”*.

Anotación: La Oficina de Control Interno continuará realizando seguimiento a las acciones que emprenda la Dirección de Formalización Minera, a fin de determinar la atención de la Advertencia hecha por la CGR.

Estado de la Advertencia: EN EJECUCIÓN

3. FIRMAS

GLADYS YOLANDA RAMOS
Profesional Especializado con asignación de funciones de Jefe de Control Interno

SANDRA MILENA CASTRO ACHURY
Profesional Oficina de Control Interno