

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO**

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y SEMINARIOS



TESIS DE GRADO

**“NORMAS JURÍDICAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD
JURÍDICA A LAS ACTIVIDADES MINERAS ANTE LOS
AVASALLAMIENTOS”**

(Tesis para optar al Grado de Licenciatura en Derecho)

POSTULANTE: ROSSE MARY GUTIERREZ CAHUAYA

TUTOR: DR. JUAN ALBERTO RETAMOZO

LA PAZ – BOLIVIA

2013

DEDICATORIA:

Dedico, la presente tesis de grado a mi familia por el apoyo y consejo que me brindo; permitiéndome tener la oportunidad de conseguir mi meta profesional, logrando ser una abogada.

AGRADECIMIENTOS Y RECONOCIMIENTOS:

Mis agradecimientos y reconocimientos, a la Universidad Mayor de San Andrés, la carrera de Derecho, que me brindaron conocimiento para encarar la vida laboral.

A la vez agradecer la guía de mi tutor, el Dr. Juan Alberto Retamoso S., por colaborar de manera desprendida en la elaboración de la presente tesis de grado.

RESUMEN ABSTRACT

El presente trabajo de investigación aborda la problemática de la seguridad jurídica de las actividades mineras realizadas por las empresas mineras para lograr poner freno a los constantes avasallamientos de las minas en el país, por lo cual es de trascendencia hacer una revisión de los conceptos y normas referentes al objeto de estudio planteado en este documento.

Se establece las bases introductorias del tema de investigación, haciendo un bagaje histórico de la historia de la minería en general con sus defectos, con sus logros y errores, pero a la vez se hará una breve descripción de la historia de la conformación de instituciones de trascendencia para la minería como fueron la COMIBOL y las cooperativas mineras, también se tomara en cuenta la situación social, económica y cultural actual de la minería frente a los avasallamientos en el país.

Posteriormente se hace una explicación sobre la estructura minero productivo del país, donde se mostrara las virtudes y falencias del sector productivo minero en el país, permitiendo ver la institucionalidad que maneja este sector, como también los sectores que tiene dentro del mismo, lo que permitirá tener un panorama de lo que es la economía minera en el país, estableciendo las principales funciones de las entidades productivas del país.

Se describe un marco conceptual sobre la propiedad minera y la concesión minera en nuestro país haciendo paralelamente un parangón de estos elementos de trascendencia para llevar adelante un mejor entendimiento del tema de investigación, ya que estos conceptos serán objeto de estudio viendo su relación permanente con los avasallamientos mineros.

Se muestra lo que el ordenamiento jurídico vigente regula en nuestro país respecto la otorgación de seguridad jurídica a las actividades mineras de las empresas mineras, lo que permitirá percibir los vacios de la normativa jurídica vigente, pero a la vez se tomara

en cuenta la normativa jurídica comparada, que permitirá ver los avances de otros países en cuanto la seguridad jurídica minera.

Se toma en cuenta dos variables que son de importancia en la elaboración del presente documento de investigación ya que se presentan los lados opuestos de la realidad minera en el país, por un lado los avasallamientos de actividades mineras en el país y por el otro la seguridad jurídica de estas actividades, que es necesaria para brindar mitigar los efectos nocivos de los avasallamientos mineros en el país.

Se muestra lo que se realizó en el trabajo de campo realizado en el distrito rural N° 23 Zongo del municipio de La Paz, donde primeramente se presentaran los datos obtenidos tras la realización de las encuestas y posteriormente se presentaran los resultados de las entrevistas realizadas a entendidos sobre la materia de seguridad jurídica minera, lo cual permitirá establecer la demostración de la hipótesis de investigación, como también permite elaborar una propuesta de solución ante el problema de los avasallamientos mineros.

ÍNDICE

**“NORMAS JURÍDICAS PARA GARANTIZAR LA
SEGURIDAD JURÍDICA A LAS ACTIVIDADES MINERAS
ANTE LOS AVASALLAMIENTOS”**

DEDICATORIA.....	I
AGRADECIMIENTOS.....	II
RESUMEN “ABSTRACT”	III
ÍNDICE.....	V

DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

1. ENUNCIADO DEL TEMA DE TESIS.....	1
2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.....	1
3. LA PROBLEMATIZACIÓN.....	2
3.1. Problema principal.....	2
3.2. Problemas secundarios.....	2
4. DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.....	3
4.1. DELIMITACIÓN TEMÁTICA.....	3
4.2. DELIMITACIÓN ESPACIAL.....	3
4.3. DELIMITACIÓN TEMPORAL.....	3
5. FUNDAMENTACIÓN E IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN.....	3
6. OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN.....	6
6.1. OBJETIVO GENERAL.....	6
6.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	7
7. MARCO TEÓRICO.....	7
7. 1. Invasión a concesiones agudiza depresión minera en Bolivia.....	7

7.2. Principales factores que influyen en la seguridad jurídica minera.....	9
7.3. Mineros Cooperativistas y mineros asalariados, una veta conflictiva.....	10
7.4. El delito de usurpación de concesiones mineras y el hurto de minerales.....	12
8. HIPÓTESIS DE TRABAJO.....	13
8.1. VARIABLES.....	13
8.1.1. INDEPENDIENTE.....	13
8.1.2. DEPENDIENTE.....	13
8.2. UNIDADES DE ANÁLISIS.....	13
8.3. NEXO LÓGICO.....	13
9. MÉTODOS UTILIZADOS EN LA INVESTIGACIÓN.....	14
9.1. MÉTODOS GENERALES.....	14
9. 2. MÉTODOS ESPECIALES.....	14
10. TÉCNICAS UTILIZADAS EN LA INVESTIGACIÓN.....	15
10.1. Tipo de investigación.....	15
INTRODUCCIÓN.....	16

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA MINERÍA EN BOLIVIA

1. Historia de la minería de Bolivia.....	21
2. Declaración oficial de políticas y cambios en los últimos años.....	23
3. Proceso evolutivo de la legislación minera.....	26
3.1. Perspectiva del régimen minero en la constitución.....	27
4. Antecedentes de la Corporación Minera de Bolivia.....	29
5. Antecedentes de las cooperativas mineras.....	31
6. Avasallamiento de la mina Sayaquira deja heridos y desaparecidos.....	33
7. Mineros en “emergencia” por avasallamientos.....	35

8. Crece la toma de minas por altos precios de minerales.....	36
9. Conflictos sobre avasallamientos mineros.....	36

CAPÍTULO II

EL SECTOR MINERO PRODUCTIVO

1. La economía minera.....	38
2. Características del sector minero.....	38
2.1. Estructura Productiva Estatal.....	39
1) Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL).....	39
2) Empresa Siderúrgica Mutún (ESM).....	40
3) Empresa Metalúrgica Vinto (EMV).....	41
2.2. Estructura Productiva Privada.....	42
1) Asociación Nacional de Mineros Medianos (ANMM).....	42
2) Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB).....	43
3) Federación Nacional de Cooperativas Mineras (FENCOMIN).....	44
4) Cámara Nacional de Minería (CANALMIN).....	44
5) Otras actividades mineras.....	45
3. Descripción del Sector Minero.....	45
3.1. Producción.....	47
3.2. Estructura Productiva.....	47
3.2.1. Minería Mediana.....	48
3.2.2. Minería Pequeña.....	48
a) Formaciones Socioeconómicas.....	49
3.2.3. Minería Informal.....	50
3.3. Los trabajadores mineros.....	51
4. Extracción del mineral.....	52

4.1. Trabajo en interior mina.....	52
4.2. Mecanización.....	53
4.3. Trabajo en exterior mina.....	55
5. Impactos negativos en el medio ambiente.....	56
6. Salud.....	57
7. Estructura Institucional.....	58
7.1. Ministerio de Minería y Metalurgia.....	58
7.2. Superintendencia de Minas.....	58
7.3. Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL).....	59
7.4. Servicio Geológico Técnico de Minas (SERGEOTECCMIN).....	59
7.5. Servicio Nacional de Registro y Control de la Comercialización de Minerales y Metales (SENARECOM).....	59
7.6. Fondo de Financiamiento Minero (FOFIN).....	60
7.7. Fondo de Reactivación de la Minería Chica (FAREMIN).....	60
7.8. Complejo Industrial de los Recursos Evaporíticos del Salar de Uyuni (CIRESU).....	60
7.9. Relación de la Minería con otros Sectores.....	60
8. Evolución y estado de situación del sector.....	61
8.1 Exploración.....	61
8.2. Régimen de concesiones.....	61
8.3. Régimen de comercialización.....	62
8.4. Régimen impositivo.....	63

CAPÍTULO III

LA PROPIEDAD MINERA Y LA CONCESIÓN MINERA EN BOLIVIA

1. La propiedad minera.....	64
1.1. Teoría de la accesión.....	65
1.2. Teoría de la separación.....	66

1) El Sistema Dominial.....	66
2) Sistema Regalista.....	67
3) Sistema de Libertad de Minas.....	69
4) Sistema de Ocupación.....	70
5) Sistema Res Nullius.....	70
6) Sistema de Nacionalización.....	72
7) Sistema Sindicalista.....	73
2. Concepto de la concesión minera.....	73
2.1. Naturaleza jurídica de la concesión minera.....	74
2.2. Naturaleza jurídica de los derechos emanados de la concesión minera.....	76
2.3. Relación de los derechos mineros nacidos de la concesión con el derecho de dominio.....	77
2.4. Objeto de la concesión minera.....	82

CAPÍTULO IV

NORMATIVA JURÍDICA VIGENTE SOBRE SEGURIDAD JURÍDICA MINERA

1. Legislación nacional.....	84
1.1. Constitución Política del Estado.....	84
1.2. Código de minería Ley 1777.....	91
1.3. Reglamento ambiental para actividades mineras. Decreto Supremo 24782.....	97
1.4. Programa minero de empleo productivo. Decreto Supremo N° 26354.....	98
1.5. Programa minero de empleo productivo II. Decreto Supremo N° 26812.....	98
1.6. Programa minero de empleo productivo III. Decreto Supremo N° 26941.....	99

1.7. Creación del Servicio general de geología y minería, Decreto Supremo N° 24725.....	100
1.8. Creación de la Corporación Minera de Bolivia. COMIBOL. Decreto Supremo N° 3196.....	101
2. Legislación comparada.....	102
2.1. Legislación peruana.....	102
2.1.1. Constitución Política del Perú.....	102
2.2. Legislación chilena.....	103
2.2.1. Constitución Política de Chile.....	103
2.3. Legislación mexicana.....	104
2.3.1. Ley minera de México.....	104

CAPÍTULO V

EL AVASALLAMIENTO DE MINAS Y LA SEGURIDAD JURÍDICA

1. El avasallamiento de concesiones mineras.....	106
1.1. Cuestión fáctica.....	107
1.2. La propiedad de las minas, la concesión minera, la extensión territorial de la concesión y las facultades del concesionario.....	107
2. Características del régimen minero con importancia para los efectos penales.....	111
2.1. El delito de usurpación en general.....	111
2.2. Ánimo de lucro en la usurpación.....	113
2.3. Las aguas frente a la usurpación.....	114
2.4. La usurpación de concesiones mineras.....	114
3. La seguridad jurídica.....	118
3.1. Estabilidad política y seguridad jurídica.....	118
3.2. Condiciones de riesgo - país: Macroeconomía sana y políticas funcionales a la minería.....	120

3.3. Factores de la seguridad jurídica minera.....	123
3.3.1. Cuerpo legal adecuado, sencillo, claro, y estable.....	123
1) Evolución Legislativa.....	126
3.3.2. Estabilidad institucional, órganos concedentes eficientes que aplican la normativa y combaten la corrupción.....	127
1) Recurso humano.....	128
2) Catastro Minero.....	129
3.4. Definiciones sobre responsabilidad social empresarial.....	130
4. Mineros chicos avasallados por los comunarios en la minería de La Paz.....	132

CAPÍTULO VI

RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS Y ENTREVISTAS REALIZADAS EN ZONGO

1. Distrito rural N° 23 Zongo.....	135
2. Comunidades de Zongo.....	136
2.1. Comunidades del Valle de Zongo.....	136
2.2. Comunidades de Zongo choro.....	136
3. Resultados de las encuestas.....	138
4. Resultados de las entrevistas.....	145
4.1. Primera entrevista.....	145
4.2. Segunda entrevista.....	148
4.3. Tercera entrevista.....	151
4.4. Cuarta entrevista.....	154
CONCLUSIONES.....	157
RECOMENDACIONES.....	165
ANTEPROYECTO DE LEY DE SEGURIDAD JURÍDICA DE LAS ACTIVIDADES MINERAS.....	171
BIBLIOGRAFÍA.....	180

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro N° 1. Sindicatos afiliados a la Federación Sindical de Trabajadores Mineros.....	43
Cuadro N° 2. Mineros chicos avasallados por los comunarios en la minería de La Paz.....	132
Cuadro N° 2. Minas del Distrito rural N° 23 Zongo.....	137
Cuadro N° 3. Pregunta N° 1.....	138
Cuadro N° 4. Pregunta N° 2.....	139
Cuadro N° 5. Pregunta N° 3.....	140
Cuadro N° 6. Pregunta N° 4.....	141
Cuadro N° 7. Pregunta N° 5.....	142
Cuadro N° 8. Pregunta N° 6.....	143
Cuadro N° 9. Pregunta N° 7.....	144

ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXOS.....	I
ANEXO N° 1. ENCUESTAS Y ENTREVISTAS.....	II
ANEXO N° 2. MAPAS DEL DISTRITO RURAL N° 23 DE ZONGO DEL MUNICIPIO DE LA PAZ.....	XVI
ANEXO N° 3. GRÁFICOS DEL DISTRITO RURAL N° 23 DE ZONGO.....	XXII
ANEXO N° 4. LA MINERÍA EN BOLIVIA.....	XVIII

DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

1. ENUNCIADO DEL TEMA DE TESIS

“NORMAS JURÍDICAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA A LAS ACTIVIDADES MINERAS ANTE LOS AVASALLAMIENTOS”

2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

En los dos últimos años se incrementó la cantidad de avasallamientos a proyectos mineros de empresas públicas y privadas debido a una insuficiente normativa jurídica que no brinda seguridad jurídica a las empresas mineras pero también influye la mayor cotización en los precios de los minerales. En 2011, las tomas ilegales llegaron a 58, siendo La Paz el departamento donde más se registraron.

Según datos del Viceministerio de Cooperativas Mineras, en la anterior gestión el número de conflictos mineros (avasallamientos) llegó a 58 (37 en La Paz, ocho en Potosí, seis en Oruro, tres en Santa Cruz, tres en Cochabamba y uno en Pando). “Los avasallamientos se han incrementado con más fuerza desde 2010, llegando a 38 o 40 por las altas cotizaciones de los minerales. De los 58 conflictos atendidos en 2011, casi 50% se han generado entre comunarios y cooperativas, un 30% sólo entre cooperativas y el resto entre cooperativas y empresas mineras privadas”. Los dos últimos años, la cotización de los minerales rompió varios récords, siendo que la onza troy de oro y la plata superaron la barrera de los \$us 1.800 y 40, respectivamente; el estaño sobrepasó los \$us 15 la libra fina y el plomo y la plata los \$us 10.

Esta situación ha generado que bastante gente se dedique a hacer minería y ha ocasionado avidez de querer avasallar (proyectos mineros) y concesiones mineras con buena producción para tener buen rédito. En este año ha habido una ligera baja en las cotizaciones, aunque éstas todavía generan bastante expectativas para seguir con las operaciones mineras. Los derechos de la propiedad privada deben ser canalizados por denuncias oficiales al Ministerio Público y su encausamiento en cuanto al poder policial, es el que tiene que garantizar con la fuerza coercitiva del Estado el respeto de la concesión. A menos de un mes de producirse la última batalla campal, mineros y campesinos de la provincia Inquisivi de La Paz volvieron a enfrentarse ayer con palos, piedras y dinamita por la posesión de la mina Sayaquira, pero se debe tomar en cuenta que recientemente en las minas de Zongo del municipio de La Paz, se están efectuando avasallamientos mineros.

3. LA PROBLEMATIZACIÓN

3.1. Problema principal

- ¿Cuáles son las falencias que presentan las normas jurídicas que brindan seguridad jurídica contra los avasallamientos de las actividades mineras en el país?

3.2. Problemas secundarios

- ¿Cuál es la situación social, económica y cultural de la minería en Bolivia?
- ¿En qué consiste la propiedad minera y la concesión minera?
- ¿Cómo perciben la problemática de avasallamientos los implicados en el tema?
- ¿Cómo se brindaría seguridad jurídica a las empresas mineras?

4. DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

4.1. DELIMITACIÓN TEMÁTICA

El presente trabajo se encuentra enmarcado dentro del derecho minero con razón a identificar las posibles formas de protección de las empresas mineras, pero a la vez se tomara en cuenta el Derecho Constitucional que protege derechos y garantías constitucionales, que contemplan la seguridad jurídica de las actividades económicas y el derecho al trabajo.

4.2. DELIMITACIÓN ESPACIAL

La presente investigación se llevara a cabo en Zongo sub alcaldía del Municipio de La Paz en la Provincia Murillo, del departamento de La Paz, ya que recientemente en este sector se han dado avasallamientos mineros de trascendencia.

4.3. DELIMITACIÓN TEMPORAL

El periodo que abarcara la presente investigación será del año 2011 a 2012, porque dentro de este periodo se lleva cabo una serie de avasallamientos en el país lo cual es debido a que en estos años se dio una subida en los precios de los minerales.

5. FUNDAMENTACIÓN E IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN

A nivel nacional existe un marcado interés para brindar mayor seguridad jurídica a las empresas mineras cuyo fin es la generación de riqueza no solo para el empresario sino también para el país lo cual debe llamarnos la atención ya que es de trascendencia

promover las actividades que generan riqueza para nuestro país en el contexto nacional, especialmente en el altiplano del país donde hay mayor producción minera.

El 70%” de los avasallamientos a minas “principalmente de oro y plata” registrados en 2011 fueron “frenados” a través de un proceso de diálogo y negociación. En el resto, las tomas ilegales continúan “latentes”. Entre los avasallamientos vigentes se encuentran los que soportan las regiones mineras de Teoponte, Chima, Pelechuco, Colquiri, Caracoles, Negro Pabellón y Los Asientos, entre otros.

Para evitar la toma ilegal de minas, es necesario tener un buen relacionamiento con las comunidades que habitan cerca del área de influencia del proyecto minero y procurar que éstas se beneficien del mismo a través de la construcción de caminos, la oferta de empleo y la demanda de servicios de los mineros.

Una nueva Ley de contra los avasallamientos mineros debería contemplar medidas “explícitas” en contra de avasallamientos impulsados por intereses políticos a proyectos mineros, lo cual debe ser abordado de manera extensa por la presente investigación, que deberá tomar en cuenta estos aspectos de relevancia en la economía nacional.

Los proyectos de interés público son prioritarios: Una persona no puede oponerse al interés colectivo. La Ley Minera debe tener algo explícito sobre este punto (los avasallamientos) para que el operador minero esté seguro de su operación y que el dueño del territorio tenga las reglas bien claras. Esta problemática, surge a consecuencia de la falta de infraestructura y servicios para la población de las regiones donde se ubican “ricos” yacimientos mineros.

seguridad jurídica inmediatas a este tipo de avasallamientos, soluciones políticas que pueda dar el Gobierno, lamentablemente debe preocupar bastante este tipo de hechos que se están dando que los trabajadores no vamos aceptan medidas duras; el gobierno tiene que garantizar la estabilidad laboral y las garantías que deben tener los trabajadores mineros.

Los comunarios, también tienen el derecho a beneficiarse, entonces para ello, a grandes problemas sociales, grandes soluciones políticas que tiene que dar el Gobierno y que las empresas privadas hagan una inclusión social de los compañeros comunarios, por lo que se están dando los avasallamientos. Los avasallamientos ilegales y enfrentamientos que se dieron, con la consecuencia de fallecidos, es preocupante debe llamar la atención al Gobierno y al pueblo en su conjunto, los trabajadores mineros no pueden seguir amedrentados y despojados de sus fuentes de trabajo.

Los Mineros están preocupados con este tema de avasallamientos, hace poco se dio el caso de la mina Sayaquira en el provincia Loayza y ahora se presenta otro en la misma provincia, esta vez en la mina Chojñapata con el saldo de un muerto y varios heridos, lo más preocupante es que las autoridades no cuentan con una normativa para controlar y evitar estas situaciones.

La ley debería marcar la raya y por lo tanto cualquier acción que no se encuadre dentro de la ley va a tener un carácter ilegal y por lo tanto debería ser sancionado, las empresas tienen todo el derecho de actuar en resguardo de sus intereses. Sin embargo, no se puede intervenir sin que el Poder Judicial brinde protección.

Las acciones contra quienes avasallan y dañan la propiedad, naturalmente, que el gobierno las va a asumir sólo previa instrucción judicial, porque no se las puede hacer de oficio, es por ello la importancia de abordar este tema que incide en una parte importante del país, lo cual es para mejorar la situación actual de los mismos.

La “concesión minera” corresponde a lo que la doctrina administrativista denomina “acto administrativo reglado”, esto es, aquél sometido a normas, en que el órgano no actúa discrecionalmente y respecto del cual la regla general es no ser revocable. El derecho que emana ex novo de la “concesión minera” a favor del concesionario tiene naturaleza administrativa y, además, el carácter de “real”, en cuanto es ejercitable frente a todos los particulares, pero además se trata de un derecho real administrativo

“especial”, pues es también ejercitable y oponible respecto de la Administración y del órgano concedente. La naturaleza “reglada” del acto concesional y su condición de causa eficiente del derecho del concesionario, hacen que éste participe también de una naturaleza reglada, que se extiende a su nacimiento, vigencia y extinción.

El “derecho real de administrativo de aprovechamiento” que el concesionario ejerza sobre la mina terminará parcialmente en el instante preciso en que dicho concesionario extraiga los minerales de la mina, y sólo respecto de aquellos, conservando sus plenas facultades sobre todo el resto de los minerales depositados naturalmente (mina); comenzando a partir de esa extinción el ámbito del derecho de dominio (privado) sobre esos mismos minerales arrancados.

En virtud del principio de “protección propietaria” de los derechos emanados de la concesión minera, consagrado en la Constitución, todo el régimen garantístico constitucional establecido para la propiedad se extiende a aquellos derechos reales administrativos. La explotación de los recursos minerales genera en forma directa e indirecta impactos negativos que dañan el medio ambiente. Preservar la calidad ambiental es el objetivo de una política ambiental.

6. OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

6.1. OBJETIVO GENERAL

- Describir las falencias que presentan las normas jurídicas que brindan seguridad jurídica contra los avasallamientos de las actividades mineras en el país.

6.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Describir la situación social, económica y cultural de la minería en Bolivia.
- Establecer en que consiste la propiedad minera y la concesión minera en relación con los avasallamientos mineros.
- Describir la percepción de la problemática de avasallamientos de minas con los afectados por el tema.
- Proponer un anteproyecto de Ley que brinde seguridad jurídica a las actividades mineras.

7. MARCO TEÓRICO

7. 1. Invasión a concesiones agudiza depresión minera en Bolivia

En la actualidad, en Cochabamba se encuentran registradas 45 empresas privadas y 60 cooperativas dedicadas a la explotación minera. En 2010 el rubro reportó un ingreso económico de 4 millones de bolivianos para la Gobernación. Entre los problemas que enfrenta la minería en Cochabamba y que de alguna manera son el reflejo de lo que sucede con ese rubro en el país, están los avasallamientos por supuestas “organizaciones sociales” a concesiones mineras y el hecho de que gran parte de sus actividades se encuentran en manos clandestinas.

La información fue proporcionada por el presidente de la Cámara de Minería de Cochabamba, Javier Bellot, quien observó que una de las mayores dificultades es haber permitido, desde hace tiempo, estos avasallamientos a concesiones mineras legalmente establecidas, ya que “estas últimas dejaron de ser fuentes de recursos económicos”.

La situación fue confirmada también por el presidente de la Federación Nacional de Cooperativas Mineras (Fencomin), Andrés Villca, quien admitió que uno de

los problemas es el avasallamiento de minas. Villca dijo que el sector está a la espera de la respuesta del Gobierno ante una propuesta suya para aprobar una nueva ley o un código minero, que será base para enmarcar el trabajo que desarrollarán las cooperativas, la minería estatal, la minería mediana y chica y también garantizará el financiamiento.

Todos los actores implicados en la minería sostuvieron recientemente un encuentro en Huajchilla, La Paz, en el que se analizó y se apoyó la propuesta de FENCOMIN. El presidente de la Cámara de Minería de Cochabamba señaló que en este Departamento existe una gran cantidad de concesiones mineras ilegales, bajo el denominativo de “organizaciones sociales”, cuyos miembros estarían trasportando mineral a otros departamentos. “La cercanía de algunas concesiones de explotación minera con el departamento el Oruro, facilita la evasión (del mineral por parte de) estos grupos”.

La situación de la empresa minera en el país es “deprimente”, debido a la poca importancia que el gobierno le da a este rubro. “Estamos en un momento histórico, desde los años de 1985 cuando se implementó el 21060, la minería ingresó en un letargo y cuando empieza a generarse los primeros indicadores de una mejoría en los precios en el mercado internacional, no existen políticas para fortalecernos”.

Los empresarios piden inclusión, deben ser tomados en cuenta como sector privado, para diseñar políticas acordes a la realidad del país. “Me gustaría que el gobierno hable con los mineros y que puedan escuchar las visiones porque de eso se trata de construir políticas coherentes con la realidad, y no sólo tomar en cuenta una sola visión, o sea la de los cooperativistas¹.”

¹ ARELLANO, César. “Invasión a concesiones agudiza depresión minera en Bolivia”. Los tiempos. Cochabamba Bolivia. 2012. Pág. 1 - 2.

7.2. Principales factores que influyen en la seguridad jurídica minera

En Bolivia se ha desarrollado como un país eminentemente agrícola ganadero, basando toda su economía en torno a estas dos grandes actividades, sin embargo posee una importante riqueza minera, muy poco explorada y explotada, debido a que a lo largo de toda la historia se priorizó la actividad económica propia de nuestras pampas.

La seguridad jurídica dentro de la actividad minera no es un tema sencillo, debido a que en ella confluyen una serie de elementos tan diversos, que deben actuar en armonía para que esta sea posible.

El desarrollo minero en la Argentina es incipiente, estamos comenzando a crecer en esta actividad, hace menos de una década se ha comenzado la más importante de las transformaciones de toda nuestra historia en el sector, y junto con estos cambios, se produjeron otros similares en Sudamérica y el mundo, que no podemos dejar de observar y analizar, para hablar de seguridad jurídica en nuestro país.

Dentro del gran espectro de elementos y circunstancias, que condicionan la seguridad jurídica minera, me referiré a dos de ellos, que considero los más importantes, sin querer de esta manera limitar, subsumir o simplificar este tema tan complejo e importante para el desarrollo de la industria, esto son:

1. Cuerpo legal adecuado, sencillo, claro, y estable.
2. Estabilidad institucional, órganos concedentes eficientes que aplican la normativa y combaten la corrupción².

² DE LA FUENTE, M. "Derecho Minero y sus procedimientos actualizados". Talleres gráficos "Kipus". Cochabamba Bolivia 2006. Pág. 25.

7.3. Mineros Cooperativistas y mineros asalariados, una veta conflictiva

Quienes pensaron que con la promulgación del Decreto Supremo 21060, que casi puso fin a la actividad minera estatal, se estaba también acabando con la explotación minera de manera general, y por lo tanto dispersando a los trabajadores que hasta ese momento habían vivido de la riqueza mineralógica que posee nuestro país, se equivocaron. Si bien es evidente que muchos trabajadores mineros, cargados de esperanzas y de los pocos bienes que poseían, emprendieron, junto con sus familias, migraciones hacia las capitales departamentales en busca de mejor fortuna, también es cierto que muchos se quedaron y se organizaron en grupos cooperativos para seguir viviendo de la explotación minera.

Quizá por la relación que tiene el minero con la tierra, que lo liga a la fuerza telúrica de la naturaleza, y que crea una influencia mutua; o porque “el tío” quiso seguir teniendo sobrinos con quienes departir, lo real es que la explotación de minerales, que desde tiempos inmemoriales fue una actividad dinamizadora de la economía nacional, sigue constituyendo una de las más importantes fuentes generadoras de trabajos y de ingresos económicos, especialmente en Oruro, Potosí y parte de La Paz, pero abarcando también una parte importante del oriente boliviano.

Los trabajadores que, junto a sus familias, fueron marginados por diferentes causas de la minería estatal, o los campesinos que están asentados cerca de los centros mineros, donde la sequía no permite la producción agrícola, se han organizado en cooperativas y siguen dedicándose a la explotación minera para beneficio no sólo de ellos, sino también de otros, pues directa e indirectamente generan otras fuentes de ingresos colaterales a esta actividad.

Los cooperativistas son mineros que trabajan en minas marginales, desechadas de los procesos técnicos desarrollados y que generalmente han entrado en un proceso de agotamiento. Estas minas se encuentran en áreas contaminadas, donde existen inmensos depósitos de residuos minerales explotados durante décadas por la minería estatal y la gran minería privada.

La pobreza, la recesión económica y social, la falta de recursos técnicos, la discriminación presupuestaria a las zonas mineras, la mala distribución de los yacimientos, la apropiación indebida de éstos y las dificultades para el acceso a los servicios básicos condujeron a la precaria situación del sector cooperativista. A estos factores se suma una baja producción debido, principalmente, a la utilización de herramientas de trabajo artesanales que, por otra parte, redundan en el medio ambiente, con un nivel de contaminación significativamente menor en relación al de empresas como Huanuni, que expulsa alrededor de 200 toneladas diarias de contaminantes al río Huanuni, que desemboca en los lagos Poopo y Uru Uru.

Actualmente, las características del trabajo de los cooperativistas mineros podrían resumirse en: a) bajo nivel de seguridad ocupacional, b) escaso bienestar laboral, c) limitado grado de formación técnica de los socios y socias. Este último aspecto trae como consecuencia la falta de planificación de la explotación minera y del procesamiento metalúrgico de concentrados de minerales en ingenios manuales, la utilización, relativamente deficiente, de los recursos mineralógicos debido a la explotación selectiva de minerales, y la baja recuperación metalúrgica en los procesos de concentración. Tampoco cuentan con recursos para paliar daños ambientales³.

³ MÖELLER, S. Hans. "Mineros Cooperativistas y mineros asalariados, una veta conflictiva". Editorial PIEB. La Paz - Bolivia. 2002. Pág. 1.

7.4. El delito de usurpación de concesiones mineras y el hurto de minerales

Este estudio se propone analizar las modalidades de los delitos de usurpación de concesiones mineras y el hurto de minerales, ya sea que se den separadamente o en concurso, atendiendo la especial naturaleza de la propiedad del Estado sobre las minas, la concesión minera y los derechos que se otorgan a sus titulares, la naturaleza de mueble ajenos de los minerales sustraídos en relación con el hurto de los mismos, la tipificación de los delitos y su penalidad.

El presente trabajo tiene por objeto revisar el delito de usurpación de concesiones mineras, a partir de la ambigua situación que se produce frecuentemente al denunciarse la sustracción de minerales desde el yacimiento natural en que se hallan, dentro del terreno superficial correspondiente a una concesión minera. Figura que frecuentemente es tipificada como hurto de minerales y que, en nuestro concepto, constituye usurpación de un derecho real denominado concesión minera, en su especie de explotación o pertenencia, figura delictiva que podría darse en concurso con el delito de hurto al disponerse de los minerales arrancados del yacimiento.

Si bien a primera vista la cuestión parece sólo requerir una sistematización de las normas jurídica aplicables, no es pacífica si el análisis se introduce en las complejidades de las facultades que el derecho real de concesión minera entrega a su titular y, especialmente, el modo en que éste hace suyos las sustancias concesibles existentes en la extensión territorial correspondiente a la concesión, los que originariamente son del Estado.

La cuestión no sólo tiene un interés teórico, sino que práctico dada la diferencia entre la penalidad del hurto y la aplicable a la usurpación. Lo anterior sin considerar el concurso que en estos delitos comúnmente se da.

Con este fin, revisaremos y reflexionaremos sobre las normas penales y las del derecho de minería aplicables, para finalizar con nuestra propuesta de conclusiones, en las que pretendemos determinar las peculiaridades del delito de

usurpación de concesiones mineras de explotación o pertenencias, el hurto de minerales que generalmente se da en concurso con la usurpación y la penalidad aplicable en el caso de concurso⁴.

8. HIPÓTESIS DE TRABAJO

“La aplicación de una normativa jurídica específica que brinde seguridad jurídica a las actividades mineras permitirá mitigar los avasallamientos mineros existentes de forma constante en el país, mejorando así las condiciones de trabajo de las empresas mineras”.

8.1. VARIABLES

8.1.1. INDEPENDIENTE

La aplicación de una normativa jurídica específica que brinde seguridad jurídica a las actividades mineras.

8.1.2. DEPENDIENTE

Mitigar los avasallamientos mineros existentes de forma constante en el país, mejorando así las condiciones de trabajo de las empresas mineras.

8.2. UNIDADES DE ANÁLISIS

- Normativa jurídica minera.
- Seguridad jurídica.
- Actividades mineras.
- Empresas mineras.
- Avasallamientos mineros.
- Concesiones mineras.

8.3. NEXO LÓGICO

Permitirá.

⁴ MATURANA, Claro Mario. “El delito de usurpación de concesiones mineras y el hurto de minerales”. Universidad Católica del Norte, Sede Coquimbo. Escuela de Derecho. Santiago de Chile - Chile. 2003. Pág. 1 - 2.

9. MÉTODOS UTILIZADOS EN LA INVESTIGACIÓN

9.1. MÉTODOS GENERALES

En cuanto a la metodología seleccionada para el desarrollo del presente trabajo de tesis, serán:

➤ **El método analítico.**

Analítico ya que permitirá la descomposición de un problema nacional que son los avasallamientos mineros,

➤ **El método jurídico.**

Ya que los conceptos y doctrina que se expone tienen consecuencias que tienen concordancia con las instituciones en vigor y con normas positivas, en este caso de la minería, servirá para dar a conocer el marco teórico.

➤ **El método deductivo.**

Deductivo ya que se tomara en cuenta ya que se partirá de fenómenos jurídicos generales y de escaso conocimiento para así llegar a la formulación de propuestas de carácter particular que será el anteproyecto de Ley para brindar seguridad jurídica a las empresas mineras contra los avasallamientos mineros.

9.2. MÉTODOS ESPECIALES

➤ **El Método de la observación.**

Ya que se vera la realidad actual de las concesiones mineras en Zongo específicamente, ya que será el lugar de estudio.

➤ **El Método teleológico.**

Ya que se buscara encontrar el interés jurídicamente protegido, dentro del planteamiento de la protección de las empresas mineras.

10. TÉCNICAS UTILIZADAS EN LA INVESTIGACIÓN

10.1. Tipo de investigación.

La investigación será propositiva, ya que se propondrá la creación de una Ley de seguridad jurídica para las concesiones mineras y también modificaciones al ordenamiento jurídico municipal.

Las técnicas que se utilizarán en la investigación serán:

a) La técnica bibliográfica.

Ya que se recurrirá a fuentes bibliográficas que nos ayudan a establecer nuestras directrices, para reforzar la parte conceptual y teórica de la investigación.

b) La técnica de la entrevista.

La utilizare para conocer el criterio de especialistas o entendidos en la materia. Este será realizado a funcionarios encargados de la protección de concesiones mineras.

c) La técnica de la encuesta.

Que estará dirigida a conocer el criterio de los trabajadores mineros de las minas del distrito N° 23 de Zongo del municipio de La Paz con una muestra representativa.

La encuesta será realizada en el municipio de La Paz, concretamente en el distrito rural N° 23 de Zongo, tomando en cuenta el universo que será de 2666 personas, siendo este el total de habitantes de Zongo sector productivo minero.

- Tamaño del universo 2666.
- Error máximo aceptable 5%.
- Porcentaje estimado de la muestra 10%.
- Nivel deseado de confianza 95 %.
- Tamaño de la muestra 132 personas.

INTRODUCCIÓN

Un tema de bastante controversia al ser Bolivia un país eminentemente minero es la necesidad de brindar seguridad jurídica a las empresas mineras del país, que desarrollan actividades mineras dentro del marco de lo establecido nuestro ordenamiento jurídico vigente, lo cual es de importancia para el desarrollo del país, ya que genera empleo e inversión, pero los avasallamientos mineros generan que muchos empresarios del país busquen otras alternativas sin el respeto de los derechos y garantías de los titulares de las minas.

El capital privado del exterior para inversiones es cauto y desconfiado por la falta de seguridad jurídica, debido a los problemas sociales, como los avasallamientos a minas privadas por parte de anarquistas organizados que no respetan el ordenamiento jurídico ni a la propiedad privada por ausencia de reglas claras; es de imperiosa necesidad cambiar la Política Minera Nacional que garantice la proyección de las actividades mineras sostenibles y sustentables para mejorar el nivel de vida y superar la pobreza de nuestro país.

La pequeña minería en Bolivia involucra desde actividades formalmente establecidas y que pueden explotar grandes cantidades de minerales, hasta la minería informal, denominados barranquilleros que explotan de manera clandestina los yacimientos. La pequeña minería del país esta representada por empresas privadas, concesionarios, y principalmente cooperativistas. En el caso de las cooperativas mineras, la actividad se ha convertido prácticamente en una actividad de subsistencia a tiempo completa durante todo el año. Sin embargo en muchos de los casos, las condiciones climatológicas y la disponibilidad temporal del recurso agua hace que los mineros tengan que abandonar sus campamentos y dedicarse a otra actividad alternativa. En el sur del país las poblaciones combinan actividades de minería con las de agricultura.

Durante más de 20 años, la minería boliviana estuvo condenada a la postergación y el olvido por los gobiernos neoliberales. Mineros relocalizados, las empresas estatales

cerradas, minas abandonadas, y con ellas, la pobreza y la marginación de trabajadores y regiones fue el triste testimonio del daño inferido al país. Del origen de la propiedad minera se ha explicado, a lo largo de la historia, en base a dos teorías. La teoría de la accesión y la teoría de la separación. La primera parte refiere a la unidad del suelo y del subsuelo; la segunda distingue y separa la propiedad del suelo y del subsuelo.

La búsqueda prioritaria de la transnacionalización por parte de los grandes mineros, por encima de la voluntad de desarrollar el país, y la debilidad del Estado, al servicio sobre todo de los intereses privados, hacen que el auge de la minería del estaño no permita un desarrollo nacional importante ni el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Si bien los mayores grupos industriales introducen innovaciones tecnológicas significativas (nuevos sistemas de concentración, perforadoras de aire comprimido, energía eléctrica), no invierten en la salud ni en la seguridad de sus trabajadores; y menos son sensibles a la degradación ambiental que ocasionan.

Además, a pesar de la significación vital de la minería para la prosperidad del país, el Estado no cuenta con políticas que incentiven el desarrollo del sector. Las malas condiciones de vida de los mineros y los campesinos generan un descontento social que incentiva la búsqueda de opciones para construir una estructura política y económica distinta y transforma gradualmente la visión que el país tiene de sí mismo.

Existe mucha informalidad en el sector de la pequeña minería en general y de los cooperativistas mineros en particular, que involucra principalmente aspectos como: cierre de operaciones temporales sin fechas establecidas, cambio de dirigentes y representantes cada año y un manejo administrativo del producto final y de ingresos poco transparente que lleva a problemas internos debido a una falta de organización seria.

La falta de políticas serias por parte del gobierno para implementar un verdadero desarrollo sostenible de la minería y principalmente hacer cumplir en alguna medida lo que está estipulado en todo el sistema jurídico ambiental vigente en el país, hace que las pocas iniciativas de la cooperación internacional y de empresarios privados se vayan

diluyendo hasta que no se cambien algunos esquemas que tienen que ver con el control y prevención de la contaminación.

La teoría de la accesión considera que la superficie (suelo) y el yacimiento (subsuelo) son una unidad en tanto los yacimientos minerales están incorporados a la propiedad superficial. Las minas pertenecen al titular de la superficie por ser accesorio a éste, cuyo argumento radica en el derecho natural. Por tanto las minas no pueden ser explotadas independientemente del suelo facultad reservada sólo al propietario de la superficie quien puede explotarlas libremente.

La teoría de la separación se opone a la accesión por considerar a la propiedad minera un bien distinto, ajeno y separado de la propiedad superficial. Considera que las minas tienen un valor distinto al valor del terreno superficial, pues suelo y subsuelo son dos conceptos distintos y cada uno comienza donde termina el otro. Esta teoría a su vez ha derivado en otros sistemas que difieren en aspectos fácticos pero en el fondo coinciden en que el titular indiscutible de la propiedad minera es el Estado quien puede disponer la forma del trabajo de las minas para su aprovechamiento.

La discusión doctrinal acerca de la naturaleza jurídica del vínculo del Estado con los concesionarios mineros ha sido tras largos años de somnolencia- recientemente reeditada, con un inusitado vigor. Las distintas posiciones jurídicas con las cuales se pretende explicar dicha naturaleza jurídica han servido a dos facciones políticas aparentemente irreconciliables para rechazar, una y respaldar, la otra, el declarado propósito gubernamental de aplicar un “royalty” o regalía a la actividad minera. No obstante la ingente importancia de dicho debate y las consecuencias que de él se derivan, sorprende advertir que el estado de la doctrina nacional a ese respecto poco ha avanzado en los últimos cincuenta años, manteniéndose mal disimuladamente la clásica dicotomía entre el dominio “regalista o patrimonial” y el dominio “eminente” del Estado sobre las minas, lo que en buenas cuentas significa intentar dar una explicación de derecho común a una institución regida por principios de derecho público.

El sector minero ha sido uno de los más importantes propulsores del desarrollo en la economía boliviana desde tiempos coloniales. Según información del Instituto Nacional

de Estadísticas (INE) y del Ministerio de Minería y Metalurgia (MMM), desde 1990, la actividad minera ha aportado en promedio con 5% al PIB. El mayor aporte del sector al PIB fue en 1995 con 6%, y el menor de 3.8% el año 2004.

La minería tuvo una fuerte caída entre 1995 y 2004, como consecuencia de: La disminución de los precios de los minerales durante la década de 1990 y por el aumento de la contribución de otros sectores al PIB, como ser hidrocarburos. Sin embargo, desde 2002, las cotizaciones internacionales de los minerales que Bolivia produce se han incrementado notablemente, impulsando un mayor desarrollo en el sector, y haciendo factibles algunas operaciones de pequeña escala que no resultaban rentables con los precios anteriores.

Los nuevos objetivos y lineamientos están relacionados con una mayor participación directa del Estado en toda la cadena productiva minero metalúrgica, el desarrollo y diversificación del potencial minero metalúrgico del país, objetivos que ocupan gran parte del trabajo del Ministerio de Minería y Metalurgia, de sus entidades descentralizadas, desconcentradas y empresas productivas.

La elaboración e implementación de un nuevo marco jurídico de la minería es otra de las líneas centrales del trabajo del Ministerio de Minería y Metalurgia, en la perspectiva de sentar las bases de un marco normativo de desarrollo integral de la minería, que garantice la transición de la economía minera liberal a la minería del Estado Plurinacional, conforme a los principios y mandatos de la Constitución Política del Estado.

La necesidad de lograr una mayor participación de la comunidad en procesos de desarrollo integral y de consulta para la implementación de operaciones minero metalúrgicas se ha constituido en otro de los lineamientos estratégicos que guían las acciones del Ministerio de Minería y Metalurgia. Asimismo, el desarrollo de acciones de fomento económico y social de la minería cooperativizada y la minería chica, actores de relevancia en la economía plural minera.

Finalmente, es importante destacar que el rol extractivista asignado al sector minero por políticas de corte liberal está siendo modificado, plasmándose en nuevas políticas y

objetivos destinados a generar procesos de industrialización y procesos de adecuación institucional conforme las políticas de planificación del nuevo Estado Plurinacional.

Sin excepción alguna, todas las legislaciones mineras de América Latina establecen que el Estado tiene el dominio absoluto, inalienable e imprescriptible sobre las minas. Este dominio se ejerce según la organización política de cada nación. Así en Argentina, que es un Estado Federal, las minas pueden ser tanto bienes de la nación como de las provincias, razón por la cual la aplicación de la reforma minera de los noventa exigió la suscripción de un Acuerdo Federal Minero, a fin de garantizar la unidad de la política y sobre todo del tratamiento a la inversión.

En este sentido, el título minero configura una forma especial de propiedad que se diferencia de la propiedad privada plena porque se refiere al uso y usufructo de una riqueza que pertenece al Estado, que han sido otorgados sobre la base de derechos y obligaciones. Se trata de un título que permite identificar la riqueza potencial, explotarla de manera armónica con la preservación del patrimonio natural y disfrutar de la venta de un producto que encierra un valor agregado, variable según el grado de transformación, fruto del esfuerzo del titular de dicho derecho.

La economía minera puede definirse como la aplicación de la economía al estudio de todos los aspectos del sector minero. La economía minera entonces es una subdivisión de la economía general. Todas las legislaciones consideran de interés público, de utilidad pública o de interés social el desarrollo de la minería. Ello implica que el pleno ejercicio de un título minero requiere de las facilidades del caso (acceso a otros recursos naturales, servidumbres etc.) respetando los derechos de propiedad de otras personas, pero estableciendo los criterios de definición o arbitraje en caso que no exista acuerdo entre las partes.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA MINERÍA EN BOLIVIA

Este capítulo permitirá establecer las bases introductorias del tema de investigación, haciendo un bagaje histórico de la historia de la minería en general con sus defectos, con sus logros y errores, pero a la vez se hará una breve descripción de la historia de la conformación de instituciones de trascendencia para la minería como fueron la COMIBOL y las cooperativas mineras, también se tomara en cuenta la situación social, económica y cultural actual de la minería frente a los avasallamientos en el país.

1. Historia de la minería de Bolivia

Desde los tiempos de la colonia Bolivia ha sido un país minero. Por décadas, el cerro rico de Potosí ha sido el yacimiento de minerales de plata más importante del mundo. Su descubrimiento en 1545 inicia el ciclo de la minería en el territorio que hoy constituye Bolivia. Para aprovechar la plata de Potosí se introducen tecnologías de punta para su tiempo; pero no se toman en cuenta ni los efectos para la población originaria ni los impactos para el medio ambiente.

Las utilidades generadas no son distribuidas equitativamente y la minería colonial no resulta en una amplia corriente de desarrollo regional. Tampoco se crean empresas que duren en el tiempo, ya que los beneficios obtenidos no son reinvertidos en las zonas de aprovechamiento minero. Sin embargo, la minería colonial inicia un circuito económico en el cual el transporte y el comercio asumen un rol determinante. La producción se basa en el trabajo de los indígenas bajo el régimen de la mita.

Cada año llegan a Potosí alrededor de 13.500 mitayos con sus familias, formando un contingente de 40.000 personas. La ciudad se convierte en uno de los principales centros urbanos del mundo y cuenta con unos 160.000 habitantes en 1560, mientras Madrid solo

tiene 45.000 habitantes. Este fenómeno migratorio deshabita las 16 provincias sometidas a la mita y afecta severamente a su producción agropecuaria.

La revolución de 1952 nacionaliza (contra una alta indemnización) las tres grandes compañías mineras y funda la COMIBOL (Corporación Minera de Bolivia.) En este mismo período surge la COB (Central Obrera Boliviana), que luego se convierte en la más poderosa central sindical del país. Desde entonces, la vida política boliviana es tan azarosa e inestable, que los inversionistas extranjeros no se arriesgan a invertir en la explotación del importante potencial geológico del país. Si bien se estima que la participación de fondos privados internacionales incentiva un mejor manejo y una mayor eficacia de las operaciones la COMIBOL maneja solo las minas estatizadas en un ambiente adverso: baja ley del mineral, agotamiento de las reservas, elevados costos de producción, disminución de la demanda y del precio.

La COMIBOL carece a la vez de capital y de capacitación empresarial, además debe asumir la carga financiera del desarrollo del Oriente, fomentado por el Estado. En consecuencia, no invierte en prospección, exploración, mantenimiento y reposición. Esta época se caracteriza por la mala gestión, la productividad extremadamente baja, el despilfarro de los recursos y la negligencia ambiental. La convergencia de estos factores lleva a una crisis que se agudiza progresivamente. Al lado de la minería estatal, coexiste un gran número de empresas medianas y chicas en manos privadas. Mientras las primeras reciben créditos públicos, que les permiten aumentar continuamente su producción, la falta de apoyo técnico y financiero a la minería chica (2.000 empresarios) y cooperativa (20.000 mineros) determina que este sector opere en condiciones arcaicas y precarias, encerrándose en un círculo vicioso de falta de recursos e incapacidad de evolucionar, que no ha cambiado a la fecha.

En los últimos 10 años, la minería boliviana se proyecta sobre un nuevo escenario y se adecua al surgimiento de metales que se perfilan con mejores oportunidades en el mercado que el estaño. Entre otros, el zinc, la plata y sobre todo el oro, que presenta el crecimiento más espectacular. Paralelamente, la minería estatal es sustituida por la privada y dentro de ésta se consolida la mediana como el mayor productor, mientras en

el sector aurífero las cooperativas adquieren mayor relevancia. La reestructuración de la COMIBOL causa un rápido descenso de la participación del sector minero en el empleo nacional, parcialmente compensado por el crecimiento de las cooperativas, aunque las condiciones que ofrecen no sean nada equivalentes⁵.

2. Declaración oficial de políticas y cambios en los últimos años

Antes de la promulgación del Decreto Supremo 21060 de 1985 el monopolio de la comercialización de minerales y metales lo tenía el Banco Minero de Bolivia que actuaba como agente de retención. A partir de entonces, se abre el mercado de libre importación y exportación. Es así que en el Capítulo III del Título II del nuevo Código de Minería de marzo de 1997, el artículo 30 declara como libre e irrestricta la tenencia y comercialización de minerales y metales por cualquier persona individual y colectiva, nacional o extranjera. En el Código de Minería se establece que las bases legales para la comercialización de minerales y metales están establecidas en el Código del Comercio y sus disposiciones legales y los Decretos 24049, 24050, 24051 y 24780.

La Ley de Inversiones promulgada en el Gobierno de Jaime Paz Zamora (gestión 89-93), reconoce al inversionista extranjero los mismos derechos y deberes que tienen los nacionales y garantiza para contratar libremente los servicios y fortalecer su inversión. En lo que refiere a la pequeña minería no reconoce ninguna forma de monopolio privado y establece el marco jurídico para los contratos de riesgo compartido.

En la Gestión Presidencial del Lic. Gonzalo Sánchez de Lozada (1994-1998), por Decreto Supremo de noviembre de 1994 se crea el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. Este ministerio cambia de figura en la actual gestión presidencial a Ministerio de Desarrollo sostenible y Planificación, el cual otorga las licencias ambientales de funcionamiento a las operaciones mineras a través de la Dirección

⁵ BARBA, Álvaro Alonso. "Arte de los metales. Seguido de notas y suplementos al libro de un antiguo minero" Ed. Potosí (Colección de la Cultura Boliviana). Potosí - Bolivia. 1967. Pág. 59.

General de Calidad Impacto y Seguimiento Ambiental perteneciente al Viceministerio de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Desarrollo Forestal.

En la Gestión Presidencial del Lic. Gonzalo Sánchez de Lozada (1994-1998), también se desarticula el hasta entonces Ministerio de Minería y Metalurgia pasando a ser Viceministerio de Minería y Metalurgia dependiente del Ministerio de Desarrollo económico hasta la fecha.

La Ley 1606 de 22 de diciembre de 1994 establece un tratamiento tributario universal y uniforme para las actividades mineras, dejando en vigencia una regalía mínima. En el nuevo código de minería de marzo de 1997 se establece un cambio fundamental en cuanto al dominio y a la concesión minera. Se pasa de la antigua unidad de medida por pertenencias, equivalentes a una hectárea, a la unidad por “cuadrícula” equivalente a 25 ha.

Esto permitió introducir dentro de las coordenadas utilizadas por el SETMIN las unidades UTM referidas al sistema WGS-84. Con esta nueva modalidad de concesión se evitan frecuentes problemas de años pasados por superposición de pertenencias y derechos legales. Claramente el artículo 45 del nuevo Código de Minería, introduce un nuevo desafío dentro de la minería, en el cual los concesionarios y quienes realicen actividades mineras están obligados a ejecutar sus trabajos utilizando métodos y técnicas compatibles con la protección del medio ambiente. El Capítulo I del Título VII del mismo Código desarrolla todo este concepto y sienta las bases para el desarrollo del Reglamento Ambiental para Actividades Mineras (RAAM) de julio de 1997.

Dentro de la política ambiental de los últimos años se debe mencionar como hecho fundamental, el intento de las autoridades por comenzar a aplicar de manera práctica el Reglamento de Prevención y Control Ambiental. Con este fin se promulga el Decreto Supremo 25419 de 11 junio de 1999 en el que establecen plazos para la presentación de Manifiestos Ambientales (obtención de la licencia ambiental de funcionamiento) para operaciones mineras, dividiéndolas en tres categorías: explotación de áridos hasta el 31 de agosto de 1999, explotación a cielo abierto y aluvial hasta el 29 de octubre de 1999 y explotación tradicional hasta el 31 de diciembre de 1999. Pese a haber hecho una gran

campaña de difusión de este Decreto, no se lograron los resultados esperados con su promulgación y hasta la fecha la mayor parte de las operaciones mineras en general y de la pequeña minería en particular siguen funcionando sin ningún tipo de licencia ambiental.

Siguiendo los mismos procedimientos, se promulga el Decreto Supremo 25877 del 24 de agosto de 2000, que refiere a un nuevo plazo para la presentación de Manifiestos Ambientales. El plazo dado en este último Decreto es el 23 de agosto de 2001. Sin embargo, debido a la modificación de estos plazos de manera repetida, la medida ha perdido fuerza y la existencia de este último plazo es prácticamente desconocida por los grupos que conforman la pequeña minería.

El Gobierno, en vista de la proximidad del vencimiento de este último plazo esta analizando otra estrategia a seguir, que permita la promoción de la minería en general y de la pequeña minería en particular acorde a un desarrollo sostenible. Esta es información oficial confirmada por la Dirección General de Minería-Unidad Sectorial de Medio Ambiente del Viceministerio de Minería y Metalurgia. Sin embargo, esta nueva estrategia esta siendo analizada conjuntamente con el Viceministerio de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Desarrollo Forestal y no se pudo acceder al contenido de esta nueva estrategia.

El nuevo Código de Minería de marzo de 1997 constituye sin duda el documento referencia para el estallido de nuevos conflictos sociales. Hasta mayo de este año no existió una política de apoyo a la pequeña minería y menos un proyecto para reactivar el sector, sobre todo en el rubro de las cooperativas que trabajan en condiciones precarias. El artículo 22 del Código de Minería destaca que el Estado establecerá mecanismos de fomento, asistencia técnica y políticas de financiamiento para el desarrollo de la minería chica y cooperativa. Asimismo, establecerá sistemas de incentivos para la protección ambiental en las operaciones de la minería⁶.

⁶ BOCANGEL, Jerez Danilo. "Bolivia Estudio Regional/Nacional sobre Pequeña Minería y Artesanal Proyecto MMSD". IIED. La Paz - Bolivia. 2002. Pág. 6 - 8.

3. Proceso evolutivo de la legislación minera

La Legislación Minera en el país se inicia con la fundación de la República. En septiembre de 1826 el mariscal de Ayacucho, mediante Decreto Presidencial reglamentó el trabajo en las minas con normas y reglamentos de la Nueva España.

En el gobierno del mariscal Andrés de Santa Cruz, se puso en vigencia el "Código de Minas", el 5 de noviembre de 1834 que fue abrogado un mes después. El 28 de octubre de 1852, el gobierno del general Isidoro Belzu promulgó el Código de Minería con normas de carácter social a favor de los trabajadores, estableciendo procedimientos para explorar y registrar yacimientos mineralógicos. El 13 de octubre de 1880; el gobierno del Gral. Narciso Campero elaboró un nuevo Código Minero, estableciendo el "Régimen Nominal" y la diferencia entre suelo y subsuelo, otorgó las minas a perpetuidad, se utilizó, por primera vez, el concepto de Pertenencia Minera, se mantuvo en vigencia hasta el año 1913.

En el gobierno del Dr. Bautista Saavedra el año 1925, se promulgó el Código de Minería que fue liberal en beneficio de la actividad minera privada. Este código estuvo vigente hasta el 31 de octubre de 1952, fecha en que se nacionalizaron los grupos mineros que pasaron a la administración de la Corporación Minera de Bolivia.

El 26 de octubre de 1956, se abolió el concepto de "Propiedad Minera", sustituyéndola por la de "concesión minera", esta Ley expresa que todas las sustancias del reino mineral son de dominio del Estado. El 7 de mayo de 1965 en el gobierno del Gral. Barrientos, se promulgó un Nuevo Código de Minería que se mantuvo durante 20 años como Decreto Ley de la República de Bolivia.

Código de minería Ley N° 1777. La Ley de Minería del 17 de marzo de 1997; se ajusta al modelo de economía de libre mercado, sus principales disposiciones son: 1) El Estado promueve la libre comercialización y exportación de minerales; 2) Libre contratación de personal; 3) Devolución del IVA para la exportación de minerales; 4) Liberación de aranceles de importación de equipos, maquinaria e insumos para las operaciones mineras; 5) Se dispone que la COMIBOL, dirija y administre contratos suscritos para la

explotación minera. Se firmaron contratos de sociedad entre COMIBOL y las empresas privadas, para la explotación minera en actual ejecución⁷.

3.1. Perspectiva del régimen minero en la constitución

Algún editor importante de una editorial de renombre en el extranjero comentó que cuando ocurren cambios de Leyes y Constitución, sea con la reforma parcial o mediante la adopción de otras nuevas, muchas bibliotecas se convierten en meros adornos y dejan de tener importancia porque el nuevo derecho pudiera haber abrogado o derogado disposiciones legales sustanciales y adoptado nuevas que merecerán el estudio y análisis correspondiente. Es en cierta manera lo que ha ocurrido con la Constitución Política del Estado actual y lo que ocurrirá probablemente con muchas de las disciplinas jurídicas que necesariamente deberán ser adecuadas al nuevo texto constitucional.

En el caso de la minería llama la atención el hecho de producirse un cambio radical a partir de la Sentencia Constitucional No. 0032/2006 de fecha 10 de mayo de 2006. Es importante anotar para el análisis que dicha Sentencia Constitucional declaró la inconstitucionalidad de determinados artículos del Código de Minería que eran contrarios a la Constitución, pero no a la Constitución Política promulgada el 7 de febrero de 2009, sino a la Constitución de 1967. El régimen minero hasta antes de la mencionada Sentencia Constitucional tenía como característica principal la asimilación jurídica de la concesión minera a un derecho privado a favor de los particulares, quienes podían ejercer los mismos derechos que la propiedad les reconocía, tales como la disposición de las concesiones mineras, la utilización de las mismas como colaterales dentro de operaciones de crédito en las que actuaban como garantía, y desde luego ocurría la transmisión mediante la sucesión hereditaria.

Lo fructífero y notable de los miembros del Tribunal Constitucional de ese entonces radicó en otorgar a la Constitución una dimensión amplia, omnipresente

⁷ TAUCER, E. "Actividades mineras en áreas protegidas: Sus problemas y soluciones". En: Memorias I Congreso Internacional Estación Biológica del Beni, Estación Biológica del Beni, La Paz, Bolivia. 1996. Pág. 56.

y haber expresado en una veraz Sentencia Constitucional, un lineamiento acorde con la Constitución, ya que antes de dicha Sentencia Constitucional, existía una situación errónea pre interpretativa por parte del Código de Minería. Es así en rigor de derecho que dicha Sentencia Constitucional otorgó a los bienes del Estado la dimensión jurídica correcta, es decir que el Estado es propietario del subsuelo y de todo lo que éste contiene; lo que el Estado no podía hacer, como efectivamente así lo hizo, fue conceder derechos propietarios vía concesión sobre el subsuelo, lo que motivó la declaratoria de inconstitucionalidad de artículos del Código de Minería puesto en vigencia en virtud de la Ley No. 1777 de 17 de marzo de 1997 actualmente en vigencia.

Con la vigencia de la Constitución Política del Estado desde el 7 de febrero de 2009, los Recursos Naturales y entre ellos los minerales son de “propiedad y dominio directo indivisible del pueblo boliviano”, correspondiéndole su aplicación y regulación mediante Ley, que al tenor del artículo 370 numeral 1 de la Constitución, el Estado otorgará derechos mineros en toda la cadena productiva y “suscribirá contratos mineros con personas individuales y colectivas”.

Esto significa que el régimen concesional o de concesiones ya no tiene aplicación en Bolivia y hemos pasado a un nuevo Régimen Contractual que de acuerdo al modelo de negocios que el Estado pretende llevar adelante para los Recursos Naturales, lo hará mediante Contratos Mineros. La gran incógnita constituye la forma en la que estos Contratos Mineros serán llevados adelante. Nuestro país tiene gran tradición minera que data de mucho tiempo atrás, y adoptó una forma para llevar adelante la inversión de la industria extractiva minera mediante el modelo concesional que dio interesantes resultados para el desarrollo de la industria minera. Pero surge la gran pregunta: ¿Se logrará obtener los beneficios económicos y desde luego el otorgamiento de la debida seguridad jurídica mediante la adopción del sistema contractual/minero? Es decir que será éste sistema el que más convenga a los intereses del Estado conjugándolos con la

iniciativa privada o de Gobiernos extranjeros a través de sus empresas públicas? Todo dependerá, desde mi punto de vista, reitero, de la clase de Contrato que el Gobierno ponga a disposición, si éste será cerrado, predispuesto y de naturaleza adhesiva o de contrario permisivo donde la voluntad contractual se ponga de acuerdo sobre el mejor interés económico/jurídico entre las partes⁸.

4. Antecedentes de la Corporación Minera de Bolivia

Mediante D.S. 3223, se crea la Corporación Minera de Bolivia, entidad autárquica encargada de la Administración y explotación directa de todas las Minas Nacionalizadas. COMIBOL, se creó con las mejores esperanzas, considerado como un instrumento de liberación económica, sin embargo, tuvo que pagar indemnizaciones por las minas nacionalizadas, tecnología obsoleta, administrados por gobiernos de facto, pugnas ideológicas entre corrientes de derecha e izquierda, la corrupción en negociados millonarios, manejo abusivo en el nombramiento de cargos ejecutivos.

La caída de los precios de minerales en el mercado mundial, produjo la paralización de las operaciones mineras productivas, cierre de las minas con el despido de 30.000 trabajadores, la anarquía sindical del momento ocasionó baja productividad, lo que condujo hacia una tremenda crisis económica en el país. La crisis más acentuada fue el año 1985 por la baja de las cotizaciones de minerales en forma permanente, el empobrecimiento de los yacimientos mineros, elevados costos de producción, más que todo la falta de una política minera con interés nacional. Los resultados económicos de la Comibol desde su creación en 1952 hasta el año 1992; según informe de la subgerencia financiera fue de: Valor de minerales producidos \$us 5.602.638.772; el costo de operación \$us 5.787.947.934; Regalías \$us 621.021.899; Pérdida \$us 781.838.013. Sin embargo, consideramos que la Comibol fue una entidad positiva por el

⁸ MORENO, Baldivieso Ramiro. "Perspectiva del régimen minero en la constitución". Carta informativa legal. La Paz Bolivia. Mayo de 2010. Pág. 2.

aporte para la generación de divisas y lo más importante por la generación de fuentes de trabajo al haberse constituido en el sostén de la economía del país hasta nuestros días⁹.

La Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) es una empresa pública, autárquica, dependiente del Ministerio de Minería y Metalurgia. Hasta mediados de 2006 su principal función era administrar los contratos de riesgo compartido, arrendamiento y servicios que suscribía con empresas o cooperativas mineras, por lo que no participaba en la cadena productiva.

Acorde al Plan Nacional de Desarrollo, las facultades de la estatal minera fueron ampliadas con el propósito de incrementar la presencia del Estado en el sector, devolviendo a COMIBOL un rol estratégico en el desarrollo de la minería del país. En este sentido, la Ley 3720 de 31 de julio de 2007 faculta a COMIBOL a participar de forma directa en la cadena productiva minera y administrar las áreas declaradas como Reserva Fiscal. Además, esta empresa fue declarada como Empresa Nacional Estratégica mediante el DS 29474 de 12 de marzo de 2008.

Actualmente, el yacimiento más importante de COMIBOL es Huanuni. El DS 28901 de 31 de octubre de 2006 permitió que COMIBOL asuma el dominio, dirección y administración de los yacimientos nacionalizados del cerro Posokoni, así como la responsabilidad del desarrollo del yacimiento y la comercialización de sus productos. Asimismo, cuenta con un Directorio transitorio conformado por el Ministro de Minería y Metalurgia y representantes del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, COMIBOL y de los trabajadores de la empresa (DS 145 de 28 de mayo de 2009).

Según estimaciones de COMIBOL, la producción de este yacimiento está entre 600 y 700 toneladas de estaño por mes y el valor intrínseco de las reservas más los recursos minerales y materiales de la mina llegan a \$us 620.3 millones.

Otros emprendimientos que se encuentra realizando COMIBOL son:

- Corocoro: Acuerdo binacional entre COMIBOL y representantes de la empresa estatal coreana Korea Resources Corporation (KORES) para la explotación e

⁹ CHAPARRO, E. "La llamada pequeña minería: Un renovado enfoque empresarial, División de Recursos Naturales e Infraestructura". CEPAL. Santiago de Chile. 2000. Pág. 56.

industrialización de cobre de la mina de Corocoro, ubicada a 50 kilómetros de la ciudad de La Paz en la provincia Pacajes. La inversión estimada para este emprendimiento es de \$us200 millones y se espera una producción entre 30 y 50 mil toneladas de cobre electrolítico por año.

- Colquiri y Porco: COMIBOL se encuentra negociando la migración de los Contratos de
- Arrendamiento suscritos con la empresa Sinchy Wayra para la operación de las minas de Colquiri y Porco a Contratos de Riesgo Compartido, a fin de que COMIBOL se beneficie del 50% de las ganancias producidas en estos yacimientos y no sólo del canon de alquiler de las concesiones.
- Salar de Uyuni: Instalación de una planta piloto para la industrialización del litio y otros no metálicos del Salar de Uyuni. COMIBOL, estima que se requerirá una inversión total de \$us 5.7 millones. Asimismo, se calcula que la instalación de la planta piloto será a finales de 2009. (DS 29496 de 1 de abril de 2008)
- Karachipampa: COMIBOL suscribió un contrato de riesgo compartido para la puesta en marcha de la Fundición de Plomo-Plata “Karachipampa” con la empresa norteamericana Atlas Precious Metals, la cual busca reconvertir la planta mediante el redimensionamiento de la misma y la inclusión de una refinería de zinc y ácido sulfúrico. Con este fin Atlas prevé invertir alrededor de \$us 85 millones en 40 meses¹⁰.

5. Antecedentes de las cooperativas mineras

La formación de las cooperativas mineras de Bolivia tiene su base en la Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC, o Decreto Ley No. 5035) del 13 de septiembre de 1958, que rige la organización interna de las cooperativas, sus campos de actividad, etc., siguiendo los principios internacionales del cooperativismo retomándolos en su primer artículo, que declara la igualdad de derechos y obligaciones de los socios, la gestión democrática, el control social y los fines sociales de la institución, así como la limitación

¹⁰ SANABRIA, Rocha Mónica. “El sector minero”. Unidad de análisis de políticas sociales y económicas. La Paz - Bolivia. Octubre de 2003. Pág. 8 - 9.

de los intereses del capital. La formación de una cooperativa, que necesita un mínimo de diez personas, debe ser aprobada por la federación respectiva, o sea la FENCOMIN en nuestro caso, y la afiliación a esta federación es obligatoria. La LGSC fija entre otras cosas las condiciones de ingreso a las cooperativas, la estructura interna de estas instituciones compuestas al menos de la asamblea general y de los consejos de administración y de vigilancia, y el manejo del fondo de operaciones.

Sin embargo, la LGSC nunca ha sido reglamentada en lo que concierne a las cooperativas mineras, al contrario de las cooperativas de ahorro y crédito por ejemplo, lo que deja un vacío en el marco legislativo que rige a la actividad minera.

A pesar de que en su artículo 34 la LGSC declare que las minas de propiedad estatal serán administradas preferentemente por cooperativas, las minas fueron administradas y explotadas por la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) a partir del 1952, hasta la crisis de la COMIBOL y su desmantelamiento que se inició en el 1985 con la promulgación del Decreto Supremo No. 21060. A partir de esta fecha, la COMIBOL dejó poco a poco sus actividades de producción, despidiendo a miles de trabajadores “relocalizados”, situación ratificada por el nuevo Código de Minería de 1997 que estipula que la COMIBOL no puede realizar operaciones directas de producción, sino sólo administrar las concesiones mediante contratos de arrendamiento o de riesgo compartido. El DS 21060, además de empezar con la liquidación de la COMIBOL, liberalizó la economía boliviana, dejando que los precios y los salarios se fijen por la confrontación de la oferta y de la demanda, autorizando la libre comercialización y exportación, y declarando la flexibilidad del tipo de cambio entre otras medidas.

Ese Decreto transformó esencialmente la actividad minera. Muchos de los mineros relocalizados, al no encontrar alternativas laborales en las ciudades donde habían migrado, decidieron retornar a la mina, a pesar de las cotizaciones bajísimas de los minerales en esa época, para poder sostener a sus familias. Se multiplicaron entonces las cooperativas, única forma legal para los trabajadores de explotar las minas frente a la desaparición de la COMIBOL y a la ausencia de fuentes de empleo en las empresas privadas. Ese retorno a las minas sucedió varias veces de manera violenta, cuando el

gobierno se negó a ceder ciertas minas a las cooperativas. Los mineros tenían entonces que tomar la mina y ocuparla hasta que el gobierno les acordara el derecho de explotarla como cooperativa. Vemos entonces que la creación de cooperativas no se hace realmente a partir de un deseo de crear cooperativas, sino a partir de la necesidad.

Integrar una cooperativa es para muchos trabajadores la única forma de trabajar en la mina, y la única forma de trabajar en general visto la ausencia de alternativas, y así sostener a sus familias. El nuevo Código de Minería, o ley No. 1777 del 17 de Marzo de 1997, ratifica la desaparición de la COMIBOL como entidad productiva como ya hemos mencionado. A pesar de eso, no modifica sustancialmente a nivel normativo la situación para las cooperativas. Lo que sí introduce es una especie de superioridad del derecho minero, visto que los concesionarios tienen derecho al uso de los recursos naturales (agua, madera, etc.) que se encuentran en el área de su concesión, aunque la propiedad del terreno y la concesión sean separadas.

Este derecho otorga la posibilidad de constituir servidumbre o de expropiar si el terreno es de propiedad privada. Una constante en la legislación minera de Bolivia desde el Código de Minería de 1965 es que no distingue las cooperativas del resto de los agentes del sector. Es decir que todos tienen los mismos derechos y obligaciones, lo que obliga a las cooperativas a competir con empresas privadas dotadas de mucho capital, con capacidades financieras y técnicas altamente superiores a las de las cooperativas. Las cooperativas sólo reciben un tratamiento diferenciado en las leyes ambientales, menos exigentes con las entidades que producen menos de 300 toneladas al mes¹¹.

6. Avasallamiento de la mina Sayaquira deja heridos y desaparecidos

Un grupo de 200 campesinos invadieron la mina Barrosquira, ubicada en la provincia Inquisivi de La Paz, provocando decenas de heridos además se reportan que trabajadores mineros y sus familiares están perdidos en la región. Mientras un contingente policial no

¹¹ MICHARD, Jocelyn. "Cooperativas Mineras en Bolivia. Formas de organización, producción y comercialización". Centro de Documentación e Información Bolivia - CEDIB. Cochabamba - Bolivia. 2008. Pág. 11 - 13.

logró controlar la situación y tuvo que replegarse. Según los relatos de los familiares, durante la violenta toma, los campesinos usaron armas de fuego, armas blancas, palos, piedra y cuchillos para desalojar a los trabajadores. Además denunciaron que se contrató a delincuentes que llegaron desde otras ciudades como La Paz y Oruro para ejecutar la acción. “A las seis de la mañana, (la mina) ha sido tomada por los comunarios y supuesto cooperativistas, al parecer han reclutados algunos malhechores porque no los conocemos acá y han sorprendido a nuestros compañeros. Se actuó con demasiada violencia y algunos hablan de que podría haber muertos”, afirmó Cecilio Gonzales, representante de los trabajadores del distrito minero de Sayaquira. La mina es trabajada por la empresa Barrosquira del empresario Fernando Killman cuenta con 93 trabajadores, produce 9,92 toneladas métricas de estaño por mes y aporta al Estado -por concepto de regalías e impuestos - cerca de 4,4 millones de bolivianos anuales.

En horas de la noche dos personas heridas llegaron al Hospital Juan XXII de la Ciudad de El Alto. Sin embargo, Toribio Gutiérrez trabajadores de la empresa dijo que los heridos podrían llegar a los 16 heridos. Mientras en horas de la tarde las esposas de los trabajadores afirmaron que la salida del distrito minero pudo haber dejado trabajadores y familiares desaparecidos incluidos niños.

En horas de la tarde, el ministerio de Gobierno envió 100 efectivos hasta la mina Sayaquira, provincia Inquisivi de La Paz, para reforzar al contingente policial de 35 miembros y así evitar mayores enfrentamientos.

“Habían 35 policías que estaban garantizando el trabajo de los mineros y ellos son los que se han visto en la necesidad de desalojar por la violencia de comunarios, tenemos que lamentar el extravío de 12 policías, sólo llegaron 18 a Villa Campero que es el punto de concentración de la empresa minera”, viceministro de Régimen Interior, Marcos Farfán.

La Empresa Minera Barrosquira (EMBAS) y sus trabajadores rechazaron la toma e invasión violenta la Mina de estaño Sayaquira, la madrugada de este martes por 200 comunarios dirigidos, según la empresa, por los hermanos Pánfilo y Agustín Ramos.

El gerente de la mina tomada por la fuerza de propiedad de la Empresa Minera Barrosquira (Embas), Andrés Molina lamentó que hasta la fecha los dirigentes campesinos que han dirigido tomas ilegales y violentas de centros mineros como Caracoles, Himalaya y Laramcota no han sido procesados ni detenidos por las autoridades. “Este nivel de impunidad de los autores materiales de estos hechos delictivos y la falta de seguridad jurídica ocasiona actos violentos que ponen en riesgo la vida de la gente y la producción legal de minerales”¹².

7. Mineros en “emergencia” por avasallamientos

Los dirigentes de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros (FSTMB) se declararon en emergencia ante el riesgo que correrían otras minas de ser tomadas por campesinos, tal como ocurrió en la mina Sayaquira en pasados días. “Los antecedentes para este tipo de avasallamientos es la falta de empleos y la subida de los precios de los minerales, lamentablemente cuando no hay trabajo y los precios de los recursos están altos se da este tipo de casos. La toma no sólo afectó a los mineros, sino también a sus familias y sus casas. La Federación de Mineros hemos declarado estado de emergencia nacional”, dijo Guido Mitma, máximo dirigente de la FSTMB.

El dirigente minero informó que en un 70 a 80 por ciento los sindicatos afiliados a la FSTMB están amenazados por los avasallamientos. “Otras minas que están en peligro son Colquiri, Amayapampa, Bolívar y Porko, cuando hacen avasallamientos hacen venta ilegal de mineral perjudicando al Estado y al sector”. Mitma indicó que defenderán su fuente de trabajo cuesta lo que cueste, al considerar que tienen de su lado la fuerza de la razón para defenderse y la Constitución Política del Estado, que esperan que el gobierno haga respetar¹³.

¹² ALANOCA, L., BOURGOIN, L. Maurice. “Estudio de la contaminación por mercurio en la cuenca alta del río Tuichi”. Informe de trabajo Conservación Internacional, La Paz, Bolivia. 2000. Pág. 98.

¹³ PEÑALOZA, M., REINHARDT, I., TAUCER, E. “Impactos económicos y ambientales de la liberación del comercio, Una aplicación al sector minero”. Fundación MEDMIN, IDRC, World Resources Institute, CIPMA, La Paz - Bolivia. 2012. Pág. 85.

8. Crece la toma de minas por altos precios de minerales

En los dos últimos años se incrementó la cantidad de avasallamientos a proyectos mineros de empresas públicas y privadas debido a una mayor cotización en los precios de los minerales. En 2011, las tomas ilegales llegaron a 58, siendo La Paz el departamento donde más se registraron.

Según datos del Viceministerio de Cooperativas Mineras, en la anterior gestión el número de conflictos mineros (avasallamientos) llegó a 58 (37 en La Paz, ocho en Potosí, seis en Oruro, tres en Santa Cruz, tres en Cochabamba y uno en Pando).

Los avasallamientos se han incrementado con más fuerza desde 2010, llegando a 38 o 40 por las altas cotizaciones de los minerales. De los 58 conflictos atendidos en 2011, casi 50% se han generado entre comunarios y cooperativas, un 30% sólo entre cooperativas y el resto entre cooperativas y empresas mineras privadas”, reveló ayer el viceministro de Cooperativas Mineras, Isaac Meneses. Los dos últimos años, la cotización de los minerales rompió varios récords, siendo que la onza troy de oro y la plata superaron la barrera de los \$us 1.800 y 40, respectivamente; el estaño sobrepasó los \$us 15 la libra fina y el plomo y la plata los \$us 10.

Esta situación ha generado que bastante gente se dedique a hacer minería y ha ocasionado avidez de querer avasallar (proyectos mineros) con buena producción para tener buen rédito. En este año ha habido una ligera baja en las cotizaciones, aunque éstas todavía generan bastante expectativas para seguir con las operaciones mineras¹⁴.

9. Conflictos sobre avasallamientos mineros

El 70%” de los avasallamientos a minas (“principalmente de oro y plata”) registrados en 2011 fueron “frenados” a través de un proceso de diálogo y negociación. En el resto, las tomas ilegales continúan “latentes”. Entre los avasallamientos vigentes se encuentran los que soportan las regiones mineras de Teoponte, Chima, Pelechuco, Colquiri, Caracoles, Negro Pabellón y Los Asientos, entre otros.

¹⁴ VICEMINISTERIO DE MINERIA Y METALURGIA. “Anuario estadístico minero metalúrgico 2012”. Ministerio de minería y metalurgia. La Paz, Bolivia. 2012. Pág. 89.

Para evitar la toma ilegal de minas, dijo Meneses, es necesario tener un buen relacionamiento con las comunidades que habitan cerca del área de influencia del proyecto minero y procurar que éstas se beneficien del mismo a través de la construcción de caminos, la oferta de empleo y la demanda de servicios de los mineros. El 5 de enero, el presidente de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), Héctor Córdova, anunció que la nueva Ley de Minería contemplará medidas “explícitas” en contra de avasallamientos impulsados por intereses políticos a proyectos mineros. Los proyectos de interés público son prioritarios: una persona no puede oponerse al interés colectivo. La Ley Minera debe tener algo explícito sobre este punto (los avasallamientos) para que el operador minero esté seguro de su operación y que el dueño del territorio tenga las reglas bien claras. Esta problemática, surge a consecuencia de la falta de infraestructura y servicios para la población de las regiones donde se ubican “ricos” yacimientos mineros¹⁵.

¹⁵ Ib ídem. Pág. 25.

CAPÍTULO II

EL SECTOR MINERO PRODUCTIVO

El capítulo que presento dará una explicación sobre la estructura minero productivo del país, donde se mostrara las virtudes y falencias del sector productivo minero en el país, permitiendo ver la institucionalidad que maneja este sector, como también los sectores que tiene dentro del mismo, lo que permitirá tener un panorama de lo que es la economía minera en el país, estableciendo las principales funciones de las entidades productivas del país.

1. La economía minera

“La economía minera puede definirse como la aplicación de la economía al estudio de todos los aspectos del sector minero. La economía minera entonces es una subdivisión de la economía general”¹⁶.

Los yacimientos correspondientes a la minería chica y cooperativas muestran en su desenvolvimiento un bajo grado de desarrollo tecnológico y por lo tanto baja productividad. Los métodos de explotación que utilizan se basan en el uso de maquinaria, equipos y herramientas adquiridas de COMIBOL.

2. Características del sector minero

Los agentes productivos que participan en el sector minero se pueden clasificar en dos grupos, el primero estatal y el segundo de carácter privado. El detalle de esta clasificación se expone a continuación.

¹⁶ MACKENZIE, Brian. “Introducción a la Economía Minera”. Notas de seminario. Cochabamba - Bolivia. 1992. Pág. 35.

2.1. Estructura Productiva Estatal

1) Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL)

La Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) es una empresa pública, autárquica, dependiente del Ministerio de Minería y Metalurgia. Hasta mediados de 2006 su principal función era administrar los contratos de riesgo compartido, arrendamiento y servicios que suscribía con empresas o cooperativas mineras, por lo que no participaba en la cadena productiva. Acorde al Plan Nacional de Desarrollo, las facultades de la estatal minera fueron ampliadas con el propósito de incrementar la presencia del Estado en el sector, devolviendo a COMIBOL un rol estratégico en el desarrollo de la minería del país. En este sentido, la Ley 3720 de 31 de Julio de 2007 faculta a COMIBOL a participar de forma directa en la cadena productiva minera y administrar las áreas declaradas como Reserva Fiscal. Además, esta empresa fue declarada como Empresa Nacional Estratégica mediante el DS 29474 de 12 de Marzo de 2008.

Actualmente, el yacimiento más importante de COMIBOL es Huanuni. El DS 28901 de 31 de octubre de 2006 permitió que COMIBOL asuma el dominio, dirección y administración de los yacimientos nacionalizados del cerro Posokoni, así como la responsabilidad del desarrollo del yacimiento y la comercialización de sus productos. Asimismo, cuenta con un Directorio transitorio conformado por el Ministro de Minería y Metalurgia y representantes del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, COMIBOL y de los trabajadores de la empresa (DS 145 de 28 de mayo de 2009).

Según estimaciones de COMIBOL, la producción de este yacimiento está entre 600 y 700 toneladas de estaño por mes y el valor intrínseco de las reservas más los recursos minerales y materiales de la mina llegan a \$us620.3 millones.

Otros emprendimientos que se encuentra realizando COMIBOL son:

Corocoro: Acuerdo binacional entre COMIBOL y representantes de la empresa estatal coreana Korea Resources Corporation (KORES) para la explotación e industrialización de cobre de la mina de Corocoro, ubicada a 50 kilómetros de la ciudad de La Paz en la provincia Pacajes. La inversión estimada para este emprendimiento es de \$us200 millones y se espera una producción entre 30 y 50 mil toneladas de cobre electrolítico por año.

Colquiri y Porco: COMIBOL se encuentra negociando la migración de los Contratos de Arrendamiento suscritos con la empresa Sinchy Wayra para la operación de las minas de Colquiri y Porco a Contratos de Riesgo Compartido, a fin de que COMIBOL se beneficie del 50% de las ganancias producidas en estos yacimientos y no sólo del canon de alquiler de las concesiones.

Salar de Uyuni: Instalación de una planta piloto para la industrialización del litio y otros no metálicos del Salar de Uyuni. COMIBOL, estima que se requerirá una inversión total de \$us 5.7 millones. Asimismo, se calcula que la instalación de la planta piloto será a finales de 2009. (DS 29496 de 1 de abril de 2008)

Karachipampa: COMIBOL suscribió un contrato de riesgo compartido para la puesta en marcha de la Fundición de Plomo-Plata “Karachipampa” con la empresa norteamericana Atlas Precious Metals, la cual busca reconvertir la planta mediante el redimensionamiento de la misma y la inclusión de una refinería de zinc y ácido sulfúrico. Con este fin Atlas prevé invertir alrededor de \$us85 millones en 40 meses¹⁷.

2) Empresa Siderúrgica Mutún (ESM)

El yacimiento del Mutún está localizado en la provincia Germán Busch del departamento de Santa Cruz. Se estima que las reservas de este yacimiento ascienden a 40 mil millones de toneladas de hierro con una

¹⁷ SANABRIA, Rocha Monica. “EL SECTOR MINERO”. UDAPE. Unidad de análisis de políticas sociales y económicas. La Paz Bolivia. Octubre de 2009. Pág. 3, 4.

ley de 55-65%. Debido a su importancia, el Poder Ejecutivo, mediante DS 28473 de 2/12/05 dispuso la creación de la Empresa Siderúrgica del Mutún (ESM), como una empresa pública con patrimonio propio, autonomía de gestión técnica, administrativa, económica, financiera y legal, bajo tuición del Ministerio de Minería y Metalurgia.

La Empresa Siderúrgica Mutún es la encargada de la dirección y administración de la exploración, explotación, fundición, industrialización, comercialización y transporte de los minerales de los yacimientos del Mutún. En este sentido, en julio de 2006 suscribió un contrato de riesgo compartido con la empresa india Jindall Steel and Power, mismo que fue refrendado por Ley 3790 de 24 de noviembre de 2007 y protocolizado el 24 de diciembre de 2007.

La empresa Jindall Steel & Power asumió el compromiso de invertir alrededor de \$us2.100 millones para desarrollar el yacimiento durante los próximos 40 años. Este proyecto comprende aspectos mineros y siderúrgicos, la construcción de un camino carretero o férreo para el transporte del mineral, de un puerto, entre otras actividades¹⁸.

3) Empresa Metalúrgica Vinto (EMV)

La Fundición de Vinto-Estaño comenzó a operar en 1971, bajo la administración Estatal Estado. Posteriormente, como parte del proceso de privatización, el 24/12/99 esta fundición fue adjudicada a la empresa Allied Diels PLC por un monto de \$us14.751.349 (DS 25631 de 24 de diciembre de 1999).

Sin embargo, el año 2000 a causa de la quiebra de Alliead Dials PLC, la empresa encargada de la liquidación (Grand Thornton), adjudicó la fundición a la Compañía Minera del Sur (COMSUR), que posteriormente cambio su denominación por Sinchi Wayra. Mediante DS 29026 de 7 de febrero de 2007, el Poder Ejecutivo revirtió al dominio del Estado

¹⁸ Ib ídem. Pág. 4.

boliviano el Complejo Metalúrgico Vinto (CMV) con todos sus activos, disponiendo que el Estado asuma de inmediato el control administrativo, técnico, jurídico y financiero. Esta medida ha permitido que el Estado se haga cargo nuevamente de la principal fundición de estaño del país.

Asimismo, como parte de las políticas asumidas por el actual gobierno, la EMV fue declarada como Empresa Nacional Pública Estratégica mediante el DS 29474 de 12/03/08. Del mismo modo, mediante el DS 145 de 28/05/09 se dotó a esta empresa de un Directorio transitorio conformado por el Ministro de Minería y Metalurgia y representantes del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, COMIBOL y de los trabajadores de la empresa¹⁹.

2.2. Estructura Productiva Privada

1) Asociación Nacional de Mineros Medianos (ANMM)

Los mineros medianos están agrupados en la Asociación Nacional de Mineros Medianos (ANMM), esta asociación fue fundada el 26/05/39. El objetivo de la Asociación Nacional de Mineros Medianos ANMM es procurar el desarrollo y progreso de la industria minera al mismo tiempo que representar y defender los intereses de sus asociados ante otros organismos.

Al 2012, la Asociación Nacional de Mineros Medianos ANMM se cuenta con 14 empresas afiliadas, que si bien mantienen operaciones en diferentes departamentos, han establecido sus oficinas centrales en la ciudad de La Paz. Los minerales producidos por estas empresas son esencialmente plata, zinc, oro, estaño, wólfram y antimonio. Estas empresas tienen mayor acceso al crédito bancario, ya que cumplen con los requisitos exigidos por los bancos. Asimismo, su escala de producción permite lograr financiamiento por parte de sus proveedores²⁰.

¹⁹ Ib ídem. Pág. 5.

²⁰ Ib ídem. Pág. 5,9.

2) Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB)

Los trabajadores del sector minero están organizados en la Federación Sindical de Trabajadores de Bolivia (FSTMB) creada el 11 de junio de 1944, en el distrito minero de Huanuni. De acuerdo al sitio web de la Federación 42 sindicatos están afiliados a la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia FSTMB²¹.

Cuadro N° 1

Sindicatos afiliados a la Federación Sindical de Trabajadores Mineros

OPERACIÓN	UBICACIÓN	EMPRESA	OPERACIÓN	UBICACIÓN	EMPRESA
Huanuni	Oruro	COMIBOL	Don Diego	Potosí	COMSUR S.A.
Porco	Potosí	COMSUR SA	Chilcobija	Tupiza	EMUSA
Inti Raymi	Oruro	INTI RAYMI SA	Pucro	Llallagua	Cuenta propia
Vinto	Oruro	COMSUR SA	Chojlla	La Paz	Cuenta propia
Bolívar	Oruro	COMSUR SA	Don Mario	Santa Cruz	COMSUR S.A.
Colquiri	La Paz	COMSUR SA	San Lorenzo	Potosí	COMSUR S.A.
Locatarios Capasirca	Llallagua	Cuenta propia	COMIBOL La Paz	La Paz,	COMIBOL
Andacaba	Potosí	ARISUR INC.	Quilma	Cochabamba	Cuenta propia
Avicaya	Oruro	AVICAYA LTDA.	Avaroa	Potosí	COMINESA
Caracoles	La Paz	BARROSQUIRA	Comco	Potosí	COMSUR SA
Total	Oruro	ARRENDATARIO	Churquini	Tupiza	Cuenta propia
Pueblo Viejo	Potosí	Cuenta propia	Residual Vinto	Oruro	COMIBOL
Capasirca	Llallagua	Cuenta propia	Somil Ltda.	Potosí	SOMIL
Amayapampa	Llallagua	Cuenta propia	Lambol SA	Potosí	LAMBOL
Putuma	Potosí	SOMIL SA	Cebadillas	Potosí	Cuenta propia
Tiwanacu	Oruro	CELESTE SA	Caracota	Potosí	EMUSA
Caripe Belén	La Paz	Cuenta propia	Comisal	Potosí	Cuenta propia
Sayaquirá	La Paz	BARROSQUIRA	EMMPSA	Potosí	Cuenta propia
Safari	Cochabamba	EMUSA SA	Yumarán	La Paz	Cuenta propia
Minerales y Metales Anahí	Santa Cruz	MINERALES Y METALES	Desmontes Estalsa	Oruro	ESTALSA LTDA.
Tierra S.A.	Potosí	Intervención judicial	San Vicente	Tupiza	PanAmerican Silver-EMUSA

Fuente: Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB) 2012.

²¹ BEBBINGTON, Anthony. "Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de transformaciones territoriales". IEP/Cepes. La Paz Bolivia. 2007. Pág. 48.

3) Federación Nacional de Cooperativas Mineras (FENCOMIN)

Las cooperativas son unidades autogestionarias y operan en áreas y yacimientos arrendados. La conformación de éstas se aparta en la Ley General de Sociedades Cooperativas de 13 de septiembre de 1958. Se estima que actualmente existen aproximadamente 560 cooperativas mineras que aglutinan a más de 40 mil trabajadores, la expansión de este subsector minero se generó como resultado del proceso de repliegue de la COMIBOL y relocalización que se llevó en la década de los 80.

Los yacimientos que son explotados por las cooperativas mineras no reúnen las condiciones para atraer inversiones, ya que se tratan de áreas que están en niveles de ley que no son económicamente rentables cuando los precios son bajos, pese a esto, las cooperativas continúan produciendo. Las Cooperativas Mineras están agrupadas en Federaciones Regionales y Departamentales, las cuales componen la Federación Nacional de Cooperativas Mineras (FENCOMIN), la cual fue creada en 1969. Las federaciones afiliadas a FENCOMIN son: las Federaciones Departamentales de Potosí, Oruro, la Paz y Cochabamba, las Federaciones Regionales de La Paz, Norte de Potosí, Atocha y Uyuni y la Federación de Cooperativas Auríferas.

Dado el importante componente social que envuelve este sector, el Estado ha apoyado la minería cooperativa a través de varias medidas, entre estas destaca la Ley No. 1786 de 19/03/97, que autoriza a la COMIBOL la enajenación de sus activos consistentes en maquinaria, equipo, herramientas, repuestos, accesorios, insumos y otros bienes hacia este subsector minero²².

4) Cámara Nacional de Minería (CANALMIN)

La Cámara Nacional de Minería (CANALMIN) creada en 1955 agrupa a las actividades de la minería chica a escala nacional. A nivel

²² Ib ídem. Pág. 6.

departamental las actividades de la minería chica, son representadas por 6 Cámaras Departamentales Minería (CADEMIN); estas representan los departamentos de Cochabamba, La Paz, Oruro, Potosí, Sucre y del Oriente. En el ámbito regional se cuenta con 3 Cámaras Regionales de Minería (CAREGMIN) en Tupiza, Uncía y Uyuni. (Enríquez, 2001).

La minería chica suele tener un valor anual de producción menor a \$us5 mil o un volumen de 100 toneladas por día para metálicos y 150 toneladas por día para no metálicos. Los minerales que produce actualmente la minería chica son: zinc, estaño, oro, plata, antimonio, plomo, wólfram, cobre, bismuto, ulexita, cristales de ametrino, baritina, tantalita, cuarzo rosado, amatista y otros.

Los yacimientos correspondientes a la minería chica y cooperativas muestran en su desenvolvimiento un bajo grado de desarrollo tecnológico y por lo tanto baja productividad. Los métodos de explotación que utilizan se basan en el uso de maquinaria, equipos y herramientas adquiridas de COMIBOL²³.

5) Otras actividades mineras

Es importante destacar la existencia de otro tipo de productores que no se encuentran organizados, como es el caso de los productores de boro en el Salar de Uyuni, la minería informal y la minería artesanal²⁴.

3. Descripción del Sector Minero

El sector minero se puede clasificar en dos estructuras, una productiva y otra institucional, las cuales se exponen a continuación. Enseguida presento las características generales de la pequeña minería y minería artesanal:

“La estratificación de la actividad minera basada en criterios como: Tamaño de la producción, capital invertido y número de trabajadores que dio lugar a una

²³ ENRÍQUEZ, J. “Minerales y Desarrollo Sustentable en Bolivia en Minería, en Minerales y Desarrollo Sustentable en América del Sur”. (IIED). Cochabamba Bolivia. 2001. Pág. 7.

²⁴ Ib ídem. Pág. 8.

estratificación de la industria minera entre pequeña, mediana y gran minería surge a mediados del siglo XX en algunos países de América Latina(...)

Esta estratificación dio lugar a que gobiernos ejecuten en distintas épocas planes y programas sin una planificación integradora entre ellos dando como resultado la imposibilidad de desarrollar una política minera que interese a grandes capitales de inversión nacional y extranjera y promuevan la generación de tecnología. Lo que sí se observó fue la proliferación de formas de producción de muy pobre calidad técnica, pocas herramientas legales y financieras integradas con el estrato de menor producción conocido como pequeña minería. Actualmente el concepto de pequeña minería debe ser considerado no solamente desde la perspectiva del tamaño o volumen de la operación, sino más bien por las formas de producción minera relacionadas con ella: informalidad, desarrollos artesanales no productivos, ilegalidad, depredación ambiental, conflictividad sociocultural, deficiencias técnicas y jurídicas para su funcionamiento, entre otras”²⁵.

El tema es importante por cuanto el conglomerado agrupado bajo la denominación de pequeña minería en Zongo, además representa un porcentaje significativo de la producción minera del continente, así como de la fuerza laboral dedicada a la extracción de minerales y metales. Por otra parte, es importante establecer que la pequeña minería no es un fenómeno reciente y tiene un carácter universal, lo cual permite que se encuentren expresiones de ella en los cinco continentes y en países tan disímiles como: Canadá, Colombia, Chile, China, Bolivia, España, Inglaterra y Perú.

A continuación se dan las definiciones de las categorías de minería en Bolivia:

1) Minería Estatal: Operaciones mineras cuya propiedad y administración pertenece al Estado Boliviano desde 1952 a través de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL). Hasta la crisis de los minerales en la década de los ochenta, considerada como la minería grande del país

²⁵ CHAPARRO, E. “La llamada pequeña minería: Un renovado enfoque empresarial, División de Recursos Naturales e Infraestructura”. CEPAL, Santiago de Chile. 2000. Pág. 56.

- 2) Minería Mediana: Operaciones mineras que tratan más de 500 t por día, en esta categoría se incluyen operaciones que en otros países de Latinoamérica son consideradas como minería grande
- 3) Minería Chica/pequeña: Operaciones mineras que tratan menos de 500 toneladas por día. En esta categoría se incluyen empresas, cooperativas y minería artesanal.
- 4) Cooperativas mineras: Pertenecen a la pequeña minería, pero para ciertos fines se la separa de ésta por sus características sociales propias enmarcadas en el cooperativismo. Se trata de pequeños grupos de cincuenta a ochenta trabajadores como promedio que se reúnen en cooperativas para trabajar en una concesión otorgada por el Estado. En la mayoría de los casos la minería cooperativizada es sinónimo de minería artesanal.
- 5) Minería artesanal: Término poco utilizado en nuestro medio en el que se incluye a grupos de trabajadores que pueden ser cooperativas o en cierta medida pequeñas empresas cuyas operaciones cuentan con escasa ó ninguna mecanización, por lo tanto bajos niveles de producción; en muchos casos más informales que las cooperativas²⁶.

3.1. Producción

La pequeña minería y las cooperativas mineras explotan minerales tradicionales. En términos de volúmenes de producción, los metales de mayor significancia en orden de importancia son: Zinc, estaño, plomo, antimonio, oro, wolfram y el cobre. La explotación de los no metálicos en la pequeña minería es muy importante en términos de volúmenes de producción y los de mayor significancia en orden de importancia son: Ulexita, ácido bórico, baritina, amatista y el trióxido de arsénico.

3.2. Estructura Productiva

La estructura productiva del sector minero en Bolivia actualmente se divide en dos subsectores: La minería mediana y la minería pequeña.

²⁶ BOCANGEL, Jerez Danilo. "Bolivia Estudio Regional/Nacional sobre Pequeña Minería y Artesanal Proyecto MMSD". IIED. La Paz - Bolivia. 2002. Pág. 9.

3.2.1. Minería Mediana

Los mineros medianos están agrupados en la Asociación de Mineros Medianos (AMM), esta asociación fue fundada el 26 de mayo de 1939. El objetivo de la minería es procurar el desarrollo y progreso de la industria minera al mismo tiempo que representar y defender los intereses de sus asociados ante otros organismos. Para pertenecer a esta asociación, las empresas mineras deben manifestar su deseo de pertenencia y contar con una organización administrativa definida. Actualmente las empresas afiliadas tienen una producción anual promedio de 23 millones de dólares²⁷.

3.2.2. Minería Pequeña

Dentro de la minería pequeña se encuentran dos categorías: los mineros chicos y las cooperativas mineras, sin embargo, es importante destacar la existencia de productores de áridos en lechos de ríos y los productores de boro en el Salar de Uyuni. Se define como minería pequeña, aquella que tiene un valor anual de producción menor a \$us 0.5 millones, o un volumen de 100 toneladas por día para metálicos y 150 toneladas por día para no metálicos.

Los mineros chicos son empresas privadas que tienen capital pequeño. Están agrupados en Cámaras Regionales y Departamentales de Minería, que componen la Cámara Nacional de Minería (CANALMIN), las cooperativas son unidades autogestionarias y operan en áreas y yacimientos arrendados. Están agrupadas en Federaciones Regionales y Departamentales, las cuales componen la Federación Nacional de Cooperativas Mineras (FENCOMIN).

Existen aproximadamente 560 cooperativas mineras que aglutinan aproximadamente a 43 mil trabajadores. Sin embargo, los yacimientos

²⁷ FENCOMIN. "Apuntes para la Reactivación de la Minería Cooperativizada", Federación Nacional de Cooperativas Mineras (FENCOMIN). Oruro - Bolivia 2001. Pág. 1.

que son explotados por estas no reúnen condiciones para atraer inversiones ya que se tratan de áreas que están en niveles de ley que son económicamente rentables cuando los precios son bajos, pese a esto, las cooperativas continúan produciendo²⁸.

a) Formaciones Socioeconómicas

En lo que sigue, se describen las formas más típicas de la pequeña minería en Bolivia, con alusión a la tecnología utilizada y sus respectivos impactos ambientales; estas corresponden a:

- Cooperativas tradicionales (estaño, wolfram, etc.)
- Cooperativas auríferas en yacimientos aluviales.
- Cooperativas auríferas en yacimientos primarios.
- Minería informal (barranquilleros, mineros sueltos, relaveros, pirquiñeros)

Los cooperativistas son, en su mayoría, los “relocalizados” para el Estado; a partir de ese momento, operan bajo duras condiciones: en un proceso extractivista, el reservorio minero suele ser abandonado, una vez agotado o cuando ya no es rentable, por los inversionistas, después de lo cual, como si se tratara de un ejército de hormigas, ingresan los cooperativistas para aprovechar lo poco que queda. De tal modo que en este sector se trabaja tan solo para sobrevivir.

El sector aporta el 27 por ciento de la producción minera nacional, aunque no es ésta su principal contribución, sino los empleos directos e indirectos que genera. Alrededor de 100 mil personas subsisten gracias a esta actividad; lo que percibe mensualmente un cooperativista es tan poco que toda su familia debe incorporarse al trabajo para lograr un irrisorio ingreso mensual²⁹.

²⁸ Ib ídem. Pág. 2.

²⁹ BOCANGEL, Jerez Danilo. “Bolivia Estudio Regional/Nacional sobre Pequeña Minería y Artesanal Proyecto MMSD”. IIED. La Paz - Bolivia. 2002. Pág. 11 -12.

3.2.3. Minería Informal

Conformada por individuos o grupos que no poseen concesión, trabajan a veces temporalmente con técnicas y equipos rústicos y explotan todo tipo de yacimientos. Se tiene a los denominados “jukus” que ingresan a las minas para sustraer mineral por las noches.

Las denominadas “palliris”, mujeres que buscan piedras con contenidos de mineral valioso en los desmontes. Los “relaveros”, que trabajan en relaves antiguos de COMIBOL o de empresas privadas. Los “pirquiñeros” trabajan en vetas primarias de minas abandonadas.

En la minería aurífera existe un fuerte componente informal, expresado en los denominados “barranquilleros”, estos trabajan tanto en yacimientos primarios y secundarios. Bajo dos formas: unos, sumamente móviles, sobre todo en la minería aluvial; siguen a las cooperativas mecanizadas para trabajar en sus colas utilizando bateas o pequeños lavaderos, haciéndose presentes rápida y masivamente cuando una cooperativa encuentra una zona de bonanza, llegando a invadir la misma poza (tajo) de la cooperativa perjudicando y dificultando el trabajo de la misma. Otros buscan sus propios lugares fuera de las concesiones de las cooperativas, permaneciendo y dificultando el trabajo de la misma. Otros buscan sus propios lugares fuera de las concesiones de las cooperativas, permaneciendo más tiempo en estos, por ejemplo en la orillas de los ríos auríferos, disponen a veces de pequeñas motobombas de agua, bombas de succión y canaletas.

Debido a que trabajan sobre todo con oro fino, los barranquilleros han desarrollado técnicas propias para recuperar este oro fino, en “lavaderitos” muchas veces mejores a los de las cooperativas mecanizadas. Utilizan alfombras apropiadas, sus pequeñas canaletas son suficientemente anchas, de esta manera, recuperan eficientemente el oro fino pero, luego utilizan mercurio para recuperar el oro de los

preconcentrados. Por la escala y su manera casi manual de trabajar, el efecto de la turbidez de los ríos no es muy perceptible. Por el contrario, existe un impacto considerable por el uso irracional e indiscriminado de mercurio y la quema de amalgama al aire libre, contaminando la atmósfera, el agua y el aire³⁰.

3.3. Los trabajadores mineros

La actividad minera, en general, se transmite a través de la familia: Muchos cooperativistas son hijos de mineros, y tienen hermanos, primos o hijos en la misma cooperativa. Eso se debe por una parte a la ausencia de fuentes alternativas de empleo en las localidades mineras, y por otra parte al prematuro ingreso de los jóvenes a la actividad, por ejemplo si el padre fallece los hijos jóvenes deben entrar a la mina para sostener a su familia, lo que impide estudiar, y “condena” entonces a seguir en la mina por falta de formación en otra actividad. Además, en tiempo de cotizaciones altas de los minerales, la minería parece una buena oportunidad para ganar dinero, aunque la suerte toque a pocos mineros como veremos más adelante.

Una característica de los mineros actualmente es que gran parte de los trabajadores dividen su actividad entre la mina y la agricultura. Eso les permite generar otra fuente de ingreso, o por lo menos tener algo para comer, en tiempo de cotizaciones bajas o de “mala suerte”. Dejan entonces su actividad minera algunas semanas al año, en tiempo de siembra o de cosecha, con permiso previo de sus cooperativas.

Existen, igualmente, diferentes “estatutos” de peón. Los que se quedan más tiempo tienen un contrato con remuneración fija, alrededor de 120Bs por mita de cuatro horas, con la posibilidad de trabajar dos mitas al día. Los que se quedan menos tiempo, lo insuficiente para tener un contrato, tienen remuneración por día (de 50 a 80Bs por mita, también con la posibilidad de trabajar dos mitas). La

³⁰ BOCANGEL, Jerez Danilo. “Bolivia Estudio Regional/Nacional sobre Pequeña Minería y Artesanal Proyecto MMSD”. IIED. La Paz - Bolivia. 2002. Pág. 15 -16.

última posibilidad permite repartirse la producción entre socio y peones. Como ejemplo en un grupo de cuatro peones que trabajan para un socio, estos se reparten la producción de la siguiente manera: el 40% para el socio y el 60% para los peones, lo que representa entre 700 y 1.000 Bs. de ingresos al mes para los peones. Se debe recordar que con esos ingresos los peones tienen que comprar su equipamiento y herramientas, lo que reduce mucho los ingresos netos³¹.

4. Extracción del mineral

4.1. Trabajo en interior mina

Como lo hemos señalado anteriormente, la producción se realiza de manera autónoma dentro de las cooperativas: los socios buscan su paraje y lo explotan sin intervención de la directiva, con la posibilidad de asociarse entre varios socios si el paraje lo permite. El tiempo de explotación de un paraje puede variar de unos meses a varios años. En el caso de una explotación larga, los socios acondicionan un rincón para guardar sus herramientas, ropa, ponen una radio si tienen electricidad en la mina. La mayoría de los socios cierran su paraje con una puerta de madera y un candado, para evitar el robo de herramientas o de mineral. La primera etapa de la producción es la perforación de varios agujeros para colocar explosivos. Después de la explosión, hay que esperar unas horas (generalmente hasta medio día), según la ventilación, a que baje y se disperse el polvo, entonces se ingresa nuevamente a seleccionar el mineral (“palleo”), separándolo de la carga a golpes de martillo. Se saca entonces el mineral seleccionado o toda la carga cuando se dispone de un trole, para comercializarlo, con procesamiento previo en algunas cooperativas.

Los horarios de trabajo dependen de la organización de cada cooperativa: Cuando se baja y sube a los niveles de la mina por una jaula (ascensor rudimentario), la cooperativa define horarios de entrada y salida, para que la jaula no funcione todo el día. La cooperativa puede entonces definir que se

³¹ MICHARD, Jocelyn. “Cooperativas Mineras en Bolivia. Formas de organización, producción y comercialización”. Centro de Documentación e Información Bolivia - CEDIB. Cochabamba - Bolivia. 2008. Pág. 13 - 15.

trabaje en varias puntas (turnos de trabajo distribuidos en todo el día) o sólo con un horario diurno. Si se trabaja por puntas, puede haber dos puntas al día, o hasta tres, con una punta nocturna. En las cooperativas donde no hay jaula, la entrada es en general libre, cada socio o cuadrilla define su propia organización, sólo son las cuadrillas numerosas las que en general se dividen dividiéndose en general por puntas³².

4.2. Mecanización

Aunque la COMIBOL sacó sus maquinas de las minas al cerrar sus operaciones, la mayoría de los cooperativistas trabajan hoy en día de forma mecanizada, en algunas cooperativas, todos los socios trabajan con maquinas, mientras en otras es sólo un 50%. Sin embargo, el proceso de mecanización es bastante reciente: la mayoría de los socios han comprado sus perforadoras en los últimos tres o cuatro años, trabajando hasta entonces manualmente.

Para perforar, el trabajo manual “a pulso”, con punta y martillo, tarda de 2 a 8 horas para hacer un agujero, según la dureza de la roca. Con una perforadora a compresión de aire, se tarda unos minutos para hacer una perforación aún más profunda. Si consideramos que se necesita de 5 a 20 agujeros para colocar la cantidad suficiente de explosivos, nos damos cuenta de la ganancia en tiempo que representa una perforadora. Según el tipo de maquina o su antigüedad (si es de segunda mano), una perfora puede costar de 700 a 1.300 Dólares.

Los socios individualmente o las cuadrillas, empleando el dinero del fondo común, adquieren las perforadoras y se encargan de su mantenimiento. Las perforadoras funcionan con el aire provisto por una compresora, que provee al mismo tiempo aire para ventilar la mina. Las compresoras antiguas funcionan con diesel y las nuevas o mas modernas con electricidad. Existen diferentes tamaños de compresoras: algunas son pequeñas, cuestan alrededor de 4.000 Dólares, y son compradas por un socio o una cuadrilla, para alimentar su paraje; otras son más grandes y permiten alimentar hasta varios niveles, estas pueden

³² Ib ídem. Pág. 25.

costar entre 35.000 y 50.000 Dólares, así que pertenecen en general a las cooperativas, o a la COMIBOL, que las arrienda a las cooperativas, e incluso pueden pertenecer a una empresa comercializadora, que alquila la maquina a la cooperativa, a cambio del compromiso de entregarle el mineral extraído. Si el socio no dispone de su propia compresora, tiene que pagar a la cooperativa por el aire que utiliza, de 60 a 80 Bs. por hora.

Las bombas de agua, que se utilizan para extraer el líquido que en muchas cooperativas llena los niveles inferiores, pueden pertenecer, como las compresoras, a la COMIBOL, a las cooperativas o a los mismos socios. Igual pasa con los winches, o jaulas: los grandes, que son como ascensores que permiten bajar y subir dentro de la mina, pertenecen a las cooperativas o a la Comibol que los alquila, pero también existen pequeños winches que los socios pueden instalar en su paraje para subir el mineral de los niveles más bajos. Los winches funcionan con electricidad y están a cargo de un winchero, que puede ser socio o mero empleado de la cooperativa.

Para sacar el mineral fuera de la mina, muchos socios tienen que cargarlo en la espalda, caminando hasta más de 45 minutos con 40 a 60 kilos de mineral, doblándose, agachándose en las galerías que no tienen la altura para dejar pasar a un hombre parado. En otras minas, se dispone de un trole, cuyos rieles pertenecen o bien a las cooperativas o bien a la COMIBOL que los alquila a las cooperativas. Los carritos metálicos se los tienen que comprar los socios o las cuadrillas por 1.000 a 1.500 Dólares, salvo en algunas cooperativas donde los carritos pertenecen a la institución y se prestan a los socios según sus necesidades.

Disponer de un trole tiene varias ventajas. Primero, evita sacar el mineral en la espalda, lo que ahorra un esfuerzo importante. Segundo, permite sacar más mineral: los socios llevan el mineral desde su paraje hasta un cuadro (perforación que conecta los distintos niveles de una mina), de donde cae a un nivel más abajo en un buzón (tipo de caja donde se acumula el mineral) hasta abrir el buzón para

que la carga completa caiga al carrito metálico. Después se empuja el carro hasta el exterior de la mina, con una persona encargada de despejar la vía y controlar los rieles. Este sistema permite sacar de 7 a 15 toneladas de mineral al día según cuanto se trabaja: cada carro puede cargar de una a dos toneladas de carga según la densidad de esta, y se realizan mínimo cinco viajes al día. La tercera ventaja de un trole es que permite sacar toda la carga de la mina. Cuando se carga a lomo de espalda, sólo se saca el mineral seleccionado, y el resto se tira en la mina, obstruyendo las galerías e impidiendo (o por lo menos complicando) así una explotación posterior de las zonas tapadas. Al contrario, sacar todo el mineral gracias a un trole permite dejar la mina “limpia”, con espacio para caminar sin tener que agacharse, y con más posibilidades de producción futura³³.

4.3. Trabajo en exterior mina

No todas las cooperativas trabajan en interior mina. Algunas trabajan en los desmontes de la COMIBOL, otras en los relaves, y tienen por lo tanto otra manera de trabajar que las cooperativas de interior mina. Por ejemplo, el trabajo en exterior mina es casi siempre individual, y los socios sólo se juntan para comercializar, no así para producir.

Los desmontes se constituyen de los residuos de la COMIBOL, o sea de la carga que sacó de las minas, carga que todavía podía tener mineral de baja ley, pero demasiada baja según la COMIBOL como para explotarla. Los desmontes forman entonces verdaderas montañas de fragmentos de roca al lado de las minas, donde ahora trabajan cooperativistas o mineros independientes, aprovechando el poco mineral que queda dentro de esa carga, cuyo interés de explotación se incrementa con las cotizaciones altas y la precariedad laboral.

Los mineros trabajan en general con pico y pala para separar el mineral del conglomerado que forma el desmonte, y seleccionan después el mineral como en interior mina, quitando lo que no es comerciable a golpes de martillo. El trabajo en los relaves consiste en la explotación del mineral contenido en los ríos. Este

³³ Ib ídem. Pág. 26 - 28.

mineral proviene o bien de la carga que tiran las cooperativas (y la COMIBOL en su tiempo) a los ríos, o bien del agua que baja de las minas y trae mineral consigo, que se acumula en el cauce de los ríos. El trabajo consiste entonces en sacar el mineral del fondo del río, con un tamiz o a mano si viene en grandes pedazos, para después seguir los pasos tradicionales, es decir reducir el mineral con martillo, seleccionarlo, y a veces procesarlo antes de comercializarlo.

La ley del mineral contenido en los desmontes o relaves es en general muy baja, pero equivale prácticamente a la ley con la cual trabajan muchas cooperativas de interior mina que disponen de minas casi agotadas. Además, los trabajadores de exterior mina no gastan tanto en insumos, visto que no necesitan explosivos, ni máquinas, ni tanto equipamiento de protección, así que al final, con cotizaciones altas de los minerales, es casi tan interesante trabajar en exterior mina que en muchas cooperativas de interior mina³⁴.

5. Impactos negativos en el medio ambiente

Los costos ambientales de la pequeña minería generalmente son mayores que los de una explotación mediana e industrial en relación a la producción. Sin embargo, otro problema radica en el gran número de contaminadores y que, en muchos casos, están concentrados en regiones determinadas, dos factores que causan un impacto local extremadamente fuerte.

Un ejemplo son las contaminaciones de mercurio causadas por la minería aurífera en la región de San Simón (Bolivia), un área de no más de 20 km x 5 km, que alcanzan alrededor de 25 toneladas por año. Otro efecto grave es el que tiene para los ríos grandes, la descarga de lodos causada por la minería aluvial concentrada.

El 40 % de los parques nacionales en el trópico están amenazados por actividades o proyectos mineros. Y en esto, curiosamente, la pequeña y mediana minería y la minería a gran escala no se diferencian en cuanto al peligro que significan para las áreas protegidas o a proteger. Aunque existen datos dispersos en diferentes instituciones y los medios de comunicación han informado regularmente sobre los problemas de

³⁴ Ib ídem. Pág. 28 - 29.

contaminación por la minería, no se cuenta con información sistematizada sobre la magnitud de la contaminación ambiental y los daños ocasionados a la población y a los ecosistemas³⁵.

6. Salud

No existe un registro de las enfermedades comunes, sin embargo las presentadas a continuación pertenecen a las enfermedades identificadas en los “manifiestos ambientales” por versión misma de los cooperativistas con los que se trabajó y por algunos estudios que se hicieron en el campo de la salud ocupacional:

- Polvos de sílice y roca que producen fibrosis
- Polvos inertes que producen problemas respiratorios por carbono y esmeril
- Problemas de asfixias y hasta muertes por asfixiantes que se mezclan con la hemoglobina e impiden el transporte de oxígeno como: monóxido de carbono, cianuro de hidrógeno y principalmente hidrógeno sulfurado que produce parálisis respiratoria.
- Debido a los más de 5500 msnm. de altitud de algunas minas, los mineros no pueden estar más de 15 días en el campamento y se presentan frecuentes dolores de cabeza, hinchazones, poliglobulia, y problemas de presión.
- Problemas de alimentación debido a que en muchos de los casos las minas están tan alejadas de los campamentos que se hace difícil el transporte de alimentos por caminos de herradura.
- Gripes, resfríos, irritación de los ojos y reumatismo debido a que la mayor parte de las cooperativas explotan yacimientos de las zonas frías cordilleranas.
- Diarreas por la falta de higiene en manipular los alimentos y por focos de infección generados en los campamentos³⁶.

El servicio de salud fue transferido a los gobiernos municipales y no cuentan con la suficiente experiencia ni asignación presupuestaria para el cumplimiento efectivo del servicio de salud, situación que también se ve agravada por los riesgos propios de la

³⁵ BOCANGEL, Jerez Danilo. “Bolivia Estudio Regional/Nacional sobre Pequeña Minería y Artesanal Proyecto MMSD”. IIED. La Paz - Bolivia. 2002. Pág. 19.

³⁶ Ib ídem. Pág. 20 - 21.

actividad minera, la distancia extrema y malos caminos entre los campamentos mineros y centros de salud más próximos. Las empresas y cooperativas mineras cuentan en los más de los casos sólo con centros de salud para atención de emergencias médicas que no revisten gravedad.

Los dependientes de la minería mediana, pequeña y los cooperativistas, acuden al servicio asistencial de salud que brinda el Ministerio de Salud, que tiene un costo al margen de costo de los medicamentos necesarios para curar sus afecciones. Esta realidad azota con fuerza a la pequeña minería y especialmente a la población infanto juvenil³⁷.

7. Estructura Institucional

Institucionalmente el sector está constituido por: Ministerio de Minería y Metalurgia, encargado de normar y promover la actividad minera, Superintendencia de Minas, ente regulador del sector, Corporación Minera Boliviana, empresa pública encargada de la administración de los contratos de riesgo compartido y arrendamiento a nombre del Estado y, Servicio Geológico Técnico de Minas, institución encargada de brindar información especializada al sector³⁸.

7.1. Ministerio de Minería y Metalurgia

Debido a la importancia que ha recobrado la minería en este último tiempo, mediante la Ley 2840 de 2004, el Viceministerio de Minería y Metalurgia pasa a rango de Ministerio, siendo sus atribuciones específicas formular, ejecutar, evaluar y fiscalizar políticas de desarrollo en materia de prospección, exploración y explotación, concentración, fundición, refinación, comercialización e industrialización de minerales y metales³⁹.

7.2. Superintendencia de Minas

A través del Código de Minería se crea la Superintendencia de Minas como la máxima autoridad de la jurisdicción administrativa minera. La misma, está

³⁷ AMPARAN, Aquiles. El "análisis de los marcos" en la sociología de los movimientos sociales. Porrúa/Conacyt/UAM. México: 2006. Pág. 58.

³⁸ UDAPE. "Sector Minero (1990 - 2004)". UDAPE. Unidad de análisis de políticas sociales y económicas. La Paz Bolivia. 2004. Pág. 3.

³⁹ Ib ídem. Pág. 9.

compuesta por la Superintendencia General y seis Superintendencias Regionales, desarrollando las siguientes funciones:

- Otorgar concesiones mineras en representación del Estado.
- Resolver, en la vía administrativa, los casos de oposición, amparo, nulidad, expropiación, servidumbre y renuncia.
- Conocer y resolver recursos de revocatoria⁴⁰.

7.3. Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL)

La Corporación Minera de Bolivia se define en el Código de Minería como empresa pública, autárquica, dependiente del Ministerio de Minería y Metalurgia, su principal función es administrar los contratos de riesgo compartido, arrendamiento y servicios⁴¹.

7.4. Servicio Geológico Técnico de Minas (SERGEOTECMIN)

Las funciones más importantes que realiza SERGEOTECMIN, definidas en el Código Minero son:

- Trazar el cuadrículado minero nacional.
- Organizar y mantener el Registro Minero, en el cual deberán inscribirse obligatoriamente todos los actos y contratos mineros.
- Controlar el pago de patentes mineras⁴².

7.5. Servicio Nacional de Registro y Control de la Comercialización de Minerales y Metales (SENARECOM)

El Servicio Nacional de Registro y Control de la Comercialización de Minerales y Metales (SENARECOM) se crea mediante DS 26165 de 13 de junio de 2007 como entidad pública descentralizada encargada del registro y control de las actividades de comercialización interna y externa de minerales y metales. Esta entidad inició sus operaciones en junio de 2008⁴³.

⁴⁰ Ib ídem. Pág. 9.

⁴¹ Ib ídem. Pág. 9.

⁴² Ib ídem. Pág. 9.

⁴³ Ib ídem. Pág. 11.

7.6. Fondo de Financiamiento Minero (FOFIN)

El Fondo de Financiamiento Minero (FOFIN) se constituye como una entidad de derecho público no bancaria, descentralizada, con una duración de hasta 20 años bajo tuición del Ministerio de Minería y Metalurgia, que tiene por objeto fomentar la actividad minera cooperativizada mediante la otorgación de préstamos para toda la cadena productiva (DS 233 de 15 de octubre de 2004)⁴⁴.

7.7. Fondo de Reactivación de la Minería Chica (FAREMIN)

Mediante el DS 28396 de 6/10/05 se crea el Fondo de Reactivación de la Minería Chica (FAREMIN), el cual está destinado a financiar el Programa Integrado de Asistencia Técnica para este segmento⁴⁵.

7.8. Complejo Industrial de los Recursos Evaporíticos del Salar de Uyuni (CIRESU)

El Complejo Industrial de los Recursos Evaporíticos del Salar de Uyuni (CIRESU) se creó mediante la Ley 719 de 15 de febrero de 1985 con el objeto de administrar los recursos de la Reserva Fiscal del Gran Salar de Uyuni⁴⁶.

7.9. Relación de la Minería con otros Sectores

Se deben destacar los vínculos de la minería con el resto de sectores, como se detalla a continuación:

Industria pesada: El principal demandante de minerales es la industria pesada. Dado que esta industria prácticamente no existe en Bolivia, se puede decir que no se tiene un fuerte vínculo a nivel nacional con este sector, lo que hace que la producción de minerales se oriente principalmente a mercados externos.

Joyería en oro: Las exportaciones de joyería en oro representan el 7% del valor total de las exportaciones de la industria manufacturera para el año 2004.

⁴⁴ Ib ídem. Pág. 12.

⁴⁵ Ib ídem. Pág. 13.

⁴⁶ Ib ídem. Pág. 14.

Fundiciones: En Bolivia existen fundiciones de estaño y antimonio. La fundición de estaño es realizada principalmente por la Empresa Metalúrgica Vinto (EMV)⁴⁷.

8. Evolución y estado de situación del sector

8.1 Exploración

Desde la época de la colonia, el país ha sido uno de los mayores productores de plata y estaño del mundo, aunque según estimaciones tan solo el 10% del potencial minero del país ha sido explotado. A pesar del gran potencial mineralógico del territorio boliviano, en las últimas tres a cuatro décadas no se efectuaron trabajos de exploración sistemáticos, por lo que no existen datos oficiales sobre reservas globales de los recursos mineros del país.

Si bien Bolivia no es un país productor de minerales ferrosos, posee uno de los mayores depósitos de hierro del mundo. Los depósitos del Mutún (adjudicado a la Empresa Jindall Steel & Power en junio de 2006) cuentan con reservas de 40.000 millones de toneladas de hierro.

Finalmente, el territorio boliviano alberga al mayor depósito de litio del mundo en el Salar de Uyuni, con reservas preliminares de 8.9 millones de toneladas de litio, 194 millones de toneladas de Potasio, 7.7 millones de toneladas de Boro y 211 millones de toneladas de Magnesio⁴⁸.

8.2. Régimen de concesiones

La concesión minera es el acto jurídico en cuya virtud el Estado a través de la Superintendencia Regional declara constituido a favor de quien lo solicita el derecho de explorar, explotar y aprovechar las sustancias minerales. Desde la aprobación del Código de Minería en marzo de 1997 hasta mediados de 2007, cualquier persona individual o colectiva, nacional o extranjera podía realizar actividades mineras con los únicos requisitos de solicitar su concesión y realizar el pago de patentes correspondientes.

⁴⁷ Ib ídem. Pág. 8.

⁴⁸ Ib ídem. Pág. 13 - 14.

El 1 de mayo de 2007 mediante DS 29117, se declaró a todo el país como Reserva Fiscal, comprendiendo los recursos mineralógicos metálicos, no metálicos, evaporíticos, piedras preciosas, semipreciosas y salmueras. En este marco, para poder explotar recursos mineralógicos dentro del territorio nacional se requiere previamente suscribir un contrato con la COMIBOL. Acorde al Plan Nacional de Desarrollo, el Órgano Ejecutivo levantará la Reserva Fiscal una vez que SERGEOTECMIN realice los trabajos de exploración necesarios para determinar el potencial mineralógico de las diferentes áreas del país.

La nueva Constitución Política del Estado establece que el Estado otorgará derechos mineros y suscribirá contratos con personas individuales y colectivas previo cumplimiento de las normas establecidas en la ley. Además, esta norma instruye a que ambos cumplan con una función económica social ejercida directamente por sus titulares. En cuanto a las concesiones otorgadas antes de la aprobación de la nueva Constitución, se otorga de un plazo de un año desde la elección del Órgano Ejecutivo y del Órgano Legislativo, para adecuarse al nuevo ordenamiento jurídico, migración que en ningún caso supone desconocimiento de derechos adquiridos⁴⁹.

8.3. Régimen de comercialización

Desde 1985, la comercialización de minerales y metales tanto en el mercado interno como hacia el exterior era libre. A partir de la creación del SENARECOM en junio de 2007, se establece el Número de Identificación Minera (NIM), cuyo objeto es identificar la procedencia de los minerales y metales que se comercializan.

En este sentido, los productores, procesadores, fundidores y comercializadores están obligados a obtener su NIM como requisito básico para la realización de operaciones de comercialización, así como para la incorporación a programas estatales de fomento de cualquier naturaleza⁵⁰.

⁴⁹ DE LA FUENTE, M. "Derecho Minero y sus procedimientos actualizados". Talleres gráficos "Kipus". Cochabamba Bolivia 2006. Pág. 15.

⁵⁰ Ib ídem. Pág. 125.

8.4. Régimen impositivo

El régimen impositivo minero establecido en 1997 mediante el Código de Minería, fue modificado mediante la Ley 3787 de 24 de noviembre de 2007 y el Reglamento Tributario del sector (DS 29577 de 21 de mayo de 2008). Esta Ley reemplazó al Impuesto Complementario de la Minería (ICM) por la Regalía Minera (RM) y creó una Alícuota Adicional de 12.5% al Impuesto de las Utilidades de las Empresas (AA-IUE) que se aplica cuando las cotizaciones de los minerales y metales son iguales o mayores a los establecidos.

Asimismo, este cambio prevé la acreditabilidad del Impuesto de las Utilidades de las Empresas (IUE) con la RM cuando los precios internacionales son inferiores a los señalados. La Ley 3787 dispone que los recursos percibidos por concepto de RM se destinen a las Prefecturas del Departamento (85%) y los Municipios (15%) productores. En ambos casos, se debe destinar a la inversión pública como mínimo un 85% de los recursos percibidos.

Asimismo, esta norma establece que las gobernaciones deben invertir al menos 10% del total recaudado en actividades de prospección y exploración, reactivación productiva y monitoreo ambiental⁵¹.

⁵¹ Ib ídem. Pág. 126.

CAPÍTULO III

LA PROPIEDAD MINERA Y LA CONCESIÓN MINERA EN BOLIVIA

El presente capítulo establecerá un marco conceptual sobre la propiedad minera y la concesión minera en nuestro país haciendo paralelamente un parangón de estos elementos de trascendencia para llevar adelante un mejor entendimiento del tema de investigación, ya que estos conceptos serán objeto de estudio viendo su relación permanente con los avasallamientos mineros.

1. La propiedad minera

Del origen de la propiedad minera se ha explicado, a lo largo de la historia, en base a dos teorías. La teoría de la accesión y la teoría de la separación. La primera parte refiere a la unidad del suelo y del subsuelo; la segunda distingue y separa la propiedad del suelo y del subsuelo.

La teoría de la accesión considera que la superficie (suelo) y el yacimiento (subsuelo) son una unidad en tanto los yacimientos minerales están incorporados a la propiedad superficial. Las minas pertenecen al titular de la superficie por ser accesorio a éste, cuyo argumento radica en el derecho natural. Por tanto las minas no pueden ser explotadas independientemente del suelo facultad reservada sólo al propietario de la superficie quien puede explotarlas libremente.

La teoría de la separación se opone a la accesión por considerar a la propiedad minera un bien distinto, ajeno y separado de la propiedad superficial. Considera que las minas tienen un valor distinto al valor del terreno superficial, pues suelo y subsuelo son dos conceptos distintos y cada uno comienza donde termina el otro. Esta teoría a su vez ha derivado en otros sistemas que difieren en aspectos fácticos pero en el fondo coinciden en que el titular indiscutible de la propiedad minera es el Estado quien puede disponer la

forma del trabajo de las minas para su aprovechamiento. La discusión, no menos polémica, de estas cuestiones ha generado el estudio de dos grandes teorías que explican el origen de la propiedad minera:

- 1) El que parte de la Unidad de la propiedad del suelo y del subsuelo, que es la teoría de la accesión.
- 2) El que opone a la accesión o sea el que distingue y separa la propiedad del suelo y del subsuelo que es la teoría de la separación, la que a su vez ha derivado en otros sistemas⁵².

1.1. Teoría de la accesión

“Denominado también “funduario”, atribuye los yacimientos minerales al propietario de la superficie por del suelo. Las minas se consideran parte integrante de la superficie en virtud del principio de la accesión, constituyendo los elementos superficie y yacimiento una unidad; de ahí que las minas pertenecen al propietario del terreno superficial por considerarlos accesorios, dependientes o parte integrante del suelo al que tiene por principal. Se argumenta que los yacimientos minerales no constituyen un bien individual que pueda ser explotado en forma independiente del suelo, puesto que por derecho natural las minas que existen en la superficie forman parte de éste y por lo mismo el propietario superficiario tiene derecho para extraer libremente (...)”⁵³.

Esta teoría gozó del favor de las legislaciones en defecto de la ley positiva; sin embargo, poco a poco fue perdiendo terreno, hasta el extremo que como sustentación de una legislación sólo se le conoce en Inglaterra. La retirada del sistema de la legislación mundial por sus errores e inconvenientes ha sido un

⁵² MARTÍNEZ, Alier Joan. “El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración” Icaria editores. Barcelona España. 2004. Pág. 124.

⁵³ GARCÍA, Muntufar Guillermo. “La propiedad minera. Dominio de las minas”. Colegio de Abogados de Lima. Perú. 1986. Pág. 14.

acontecimiento que ha marchado paralelamente al creciente desarrollo de la industria minera. Este sistema aun cuando tiene su explicación histórica, carece de fundamentos filosóficos, económicos y hasta políticos para ser considerado en la actualidad.

1.2. Teoría de la separación

Es la concepción opuesta a la teoría de la accesión al considerar el dominio minero como un derecho distinto, ajeno y separado del derecho de propiedad superficial; que las minas tienen un valor distinto al valor del terreno superficial, pues, suelo y subsuelo son dos términos distintos y cada uno comienza donde termina el otro.

Esta teoría a su vez ha dado origen a otros sistemas que no difieren en lo sustantivo, sino a quiénes corresponde las minas a partir de su descubrimiento, pues, interesa saber a quién se va a reputar como titular del dominio del yacimiento minero puesto de manifiesto. En esta agrupación de sistemas se distinguen⁵⁴:

1) El Sistema Dominial.

Distingue la propiedad minera de la propiedad superficial; ambas se conciben separadas y distintas técnica y legalmente. Las minas originariamente pertenecen al Estado y constituyen parte de su patrimonio.

Este sistema se funda en los principios generales del Derecho en que los bienes que no tienen dueño se consideran como pertenecientes al Estado, el único con derecho de invocar título legítimo para apropiarse de las minas como un don gratuito de la naturaleza.

⁵⁴ SVAMPA, Maristella y Antonelli. 2009 "Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales. Editorial Biblos. Buenos Aires - Argentina. 2009. Pág. 145.

“Según Catalano, la extensión y límites de este dominio puramente patrimonial, depende de las prescripciones de cada ley. El dominio del Estado será absoluto, si éste puede vender, arrendar, hipotecar, permutar, conceder e inclusive explotar su patrimonio minero. Será relativo, en cambio, si el Estado no puede explotar por sí las minas, pero goza de las demás facultades indicadas”⁵⁵.

En suma, el sistema dominial otorga al Estado la propiedad patrimonial de las minas, esto es, el derecho de usar, gozar y disponer de ellas dentro de las limitaciones que las normas jurídicas establecen. Este sistema que mejor armoniza con las nuevas tendencias del derecho minero ha sido recepcionado por la mayoría de la legislación moderna.

2) Sistema Regalista

Al igual que el sistema dominial, postula por la doctrina de la separación, distinguiendo la propiedad minera de la superficial, pero con fundamentos y alcances diferentes. Según este sistema, que también tiene inicio en Roma antigua y alcanzó su apogeo en la época de las monarquías absolutas, el Estado en su calidad de poder soberano es dueño de todas las minas ubicadas dentro del territorio de su jurisdicción; siendo así, se trataría de un dominio eminente y no patrimonial como argumenta el sistema dominial. En virtud de este dominio radical se podría describir que el Estado tiene las siguientes atribuciones:

El Estado puede regular el destino de las minas o explotarlas directamente realizando actividad empresarial; el Estado se reserva las facultades de control, vigilancia y fiscalización de las actividades mineras con el objeto que la explotación se realice de acuerdo al ordenamiento legal; y el Estado puede imponer tributos sobre los productos minerales extraídos y percibir una renta (regalía).

⁵⁵ VELARDE, Marta Sylvia. “Manual de Derecho Minero”. Editorial Astrea. Buenos Aires-Argentina. 1960. Pág. 22.

“El sistema regalista como sustentación doctrinaria atribuye al Estado la creación de las condiciones necesarias para que la riqueza natural que contiene los yacimientos tengan valor, de lo contrario las minas no representarían ningún valor útil, aún después de su descubrimiento si el Estado a través de su actividad industrial no crea las condiciones que determinan el “medio social” denominado por el tratadista belga Beaulieu. El medio social está determinado por el conjunto de condiciones como son las vías de comunicación, servicios públicos de protección minera, explotación de ciertas industrias de necesidad colectiva que dependen de la minería y otras condiciones de carácter inmaterial que contribuyen a provocar y que el Estado con estas acciones valoriza la utilidad que la riqueza minera presta a la colectividad; por tanto, es al Estado a quien pertenece el dominio de esa riqueza como persona jurídica de Derecho Público que tiene por finalidad promover el bien común, porque sus intereses son los mismos intereses de la Nación”⁵⁶.

Atribuyendo este sistema a la soberanía del Estado explica que la adjudicación a título derivativo del derecho a explotar comprende un solo sistema, que es el de la propiedad del Estado. El sistema es susceptible de tener matices diferenciales, tales como el caso en que el Estado otorga al particular un título traslativo y aquel en que sólo otorga un título constitutivo; pero lo que respeta es aquella que distingue un sistema regalista y otro dominial. Por el primero, el Estado está obligado a otorgar las concesiones a las personas que primero hagan su manifestación de voluntad y cumplan con los requisitos legales especialmente establecidos. Conforme al segundo, el otorgamiento de derechos mineros es autorizado para el Estado.

⁵⁶ GUTIÉRREZ, Guardia Carlos Amado. “La propiedad minera”. Instituto de Investigaciones FIGMMG. México 2010. Pág. 44.

3) Sistema de Libertad de Minas

“Atribuye al Estado el dominio originario de las minas, justificando su facultad para otorgar la explotación de los yacimientos mineros a los particulares siempre que éstos cumplan con los requisitos que la ley exige para ejercer el derecho de concesión en interés de la colectividad nacional.

Es una modalidad de la regalía minera, pero su dominio sobre las minas es radical; el derecho del Estado se reduce a una manifestación de la soberanía y no reconoce un derecho patrimonial, ya que el derecho de dominio se expresa en la facultad que tiene el Estado de entregar las minas en propiedad, esto es, el dominio útil, a los particulares para su aprovechamiento.

Se entiende por libertad de minas aquel régimen de propiedad o dominio minero que consiste en atribuir al estado el dominio de las minas, pero sin más atributos que el de entregarles a los particulares para que éstos, dispongan de ellas como dueños, bajo las condiciones pre-establecidas”⁵⁷.

El Estado mantiene la soberanía sobre las minas mientras que los particulares obtienen el dominio útil con atributos de derechos reales; de esta manera se garantiza una libertad irrestricta para la investigación en el cateo y en la prospección, y por tanto, el derecho preferente al yacimiento descubierto. El sistema no es más que el resultado de la evolución del regalismo que experimentó de acuerdo a las modernas concepciones políticas del Estado que se concreta a otorgar las minas al descubridor o cateador minero.

⁵⁷ DEPASSIER, Juan Hamilton. “Memoria de Licenciados. Del objeto de la propiedad minera”. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile-Chile. Año 1951. Pág. 21.

4) Sistema de Ocupación

“Distingue el suelo y subsuelo como elementos diferentes susceptibles de ser objeto de propiedades distintas, pero las minas son consideradas como despojos; se atribuyen en propiedad en forma automática al primer ocupante porque el trabajo es la fuente de riqueza.

Se sustenta en el principio de que el primer ocupante se hace dueño de las sustancias minerales, basándose en el derecho natural y el interés público, pero limita la intervención del Estado que no interfiera la marcha de la ley natural. Turgot fue el máximo exponente de este sistema que proclamó el derecho de ocupar las minas sin dueño lo que denominó “libertad indefinida” y negó al Estado el derecho de fiscalizar, quedando limitada su atribución al de reconocer el derecho que proviene del derecho natural”⁵⁸.

Posteriormente los enciclopedistas del siglo XVIII en evolución de ideas de Turgot propugnaron este sistema, pero negaron la existencia del derecho natural argumentando que el sistema estaba sustentado únicamente por el trabajo como fuente de riqueza y verdadero origen de la propiedad. Todo ciudadano puede apoderarse libremente de los minerales que extraiga, pues, el sistema se basa en la equidad natural. En la práctica este sistema ha dado origen a serios inconvenientes que sólo un reducido número de Estados aplican.

5) Sistema Res Nullius

“Postula por el principio de la separación distinguiendo la propiedad minera y de la propiedad superficial. Las minas son como res nullius, cosas sin dueño; originariamente no

⁵⁸ RUIZ, Bourgeois Julio. “Reflexiones sobre la Propiedad Minera”. Revista de Derecho y Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Concepción de Chile. Santiago de Chile-Chile. 1991. Pág. 25.

corresponden a nadie, ni a particulares ni al Estado, pero éste como personificación de la colectividad y tutor de un interés general se atribuye la propiedad de las minas para adjudicar mediante la concesión a favor de los individuos que se consideren capaces de explotaras y reúnan las condiciones que la ley exija. Reconoce al Estado la facultad de fiscalizar la explotación y percibir un tributo; asimismo reconoce al propietario de la superficie el derecho a una indemnización que compense el perjuicio generado por el nuevo estado de cosas”⁵⁹.

Según este sistema, el dominio de las minas sin entregar al Estado o a los particulares, faculta a aquél para crear la propiedad sobre una mina individualizada a favor de quien ofrezca mejores garantías de una buena explotación, porque la propiedad de las minas no preexiste al acto de la concesión, no son propiedades patrimoniales, sino derivadas.

Las minas antes de ser concesionadas virtualmente son dominio de todos y factualmente de nadie; en primer lugar, toda persona tiene derecho a pedir la concesión y obtenerla; y en segundo término, nadie puede disponer y gozar de una mina antes de la concesión. No se instituye una propiedad privada, es nada más que una delegación del dominio que antes perteneció al Estado.

La mina a favor de un particular se otorga en razón de un interés público que es un medio de asegurar en beneficio de la colectividad el aprovechamiento de la riqueza mineral; asimismo, el derecho que obtiene el particular mediante concesión minera está sujeto a las limitaciones que establece la ley independiente de la propiedad superficial, porque la autorización no implica expropiación de la superficie a favor del concesionario. En concreto, el sistema *res nullius* repudia al Estado para

⁵⁹ TURGOT, Robert Jacques. “Exposición en la Asamblea Constituyente de Francia sobre la Propiedad Minera”. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile - Chile. 1996. Pág. 17.

ser dueño de las minas y toda clase de bienes susceptibles de constituir riqueza pública.

6) Sistema de Nacionalización

“Es una modalidad del sistema dominial que representa la posición extrema del derecho del Estado sobre la riqueza minera. Para este sistema, los minerales en tanto permanezcan al interior de la tierra no tienen valor; es el Estado quien los valoriza por medio de obras públicas como la construcción de vías de comunicación, saneamiento de tierras, estudios de prospección a través de instituciones públicas especializadas; quien mejor que el Estado puede proteger a los trabajadores, realizar la producción y distribución de la riqueza minera(...)

En efecto, es el Estado a quien le interesa tener un control inmediato sobre esta fuente de riqueza para afrontar los requerimientos de la defensa nacional, el bienestar general y para atender las necesidades del Estado mismo como persona jurídica representante de la colectividad nacional; los minerales que se encuentran distribuidos en el territorio nacional no pueden dejarse a merced de quien se ha monopolizado, sino que deben estar a disposición del Estado para que alcance a quien las necesite”⁶⁰.

Este sistema es la consecuencia de una determinada tendencia de política minera, o dicho de otro modo, de una concepción socioeconómica que deriva del nacionalismo como la identificación de sus miembros con el Estado-nación al que pertenecen; es un movimiento ideológico que reivindica el derecho de cada Nación de dotarse de los recursos de su propio estado, y por tanto, la nacionalización es el proceso por el cual se transfieren todas o algunas actividades económicas realizadas por

⁶⁰ GUTIÉRREZ, Guardia Carlos Amado. “La propiedad minera”. Instituto de Investigaciones FIGMMG. México 2010. Pág. 46.

extranjeros al poder del Estado o sector privado nacional; mediante medidas legislativas se incorporan los medios de producción y de consumo al dominio de la Nación sustrayendo de la actividad de las empresas extranjeras.

7) Sistema Sindicalista

“Está basado en el principio del trabajo como fuente originaria de la riqueza, del derecho de propiedad y de la justicia distributiva. Es una creación moderna nacida bajo la influencia de las ideas socialistas. Los trabajadores deben participar de los lucros de la empresa, pudiendo ser ellos mismos propietarios de acciones con la facultad de intervenir en la dirección industrial y económica de la explotación o en su defecto ejercer totalmente por medio de sus organismos de clase”⁶¹.

Postula por el triple participacionismo; en las utilidades, en la gestión y en la propiedad de la empresa; el intervencionismo del trabajador en la vida empresarial es una vieja aspiración encaminada a conseguir la integración del trabajador en el seno de la unidad de producción, haciéndose que es parte de ella, porque el trabajador no debe ser un simple subordinado pasivo de la empresa sino un colaborador activo.

2. Concepto de la concesión minera

“Por concesión minera entendemos aquel acto de autoridad, manifestado a través de una sentencia judicial, en virtud del cual se constituye a favor de un particular, una vez concluidos los requisitos que establece la ley, el derecho a investigar (concesión de exploración) o a investigar y explotar (concesión de explotación) una mina -como bien ésta de dominio público- dentro de una extensión territorial, que también establece”⁶².

⁶¹ Ib ídem. Pág. 46.

⁶² VERGARA, Blanco Alejandro. “Principios y Sistema del Derecho Minero. Estudio Histórico Dogmático”. Editorial Jurídica de Chile. 1992. Pág. 285.

Acogemos parcialmente con esa precisión la crítica que Alejandro Vergara Blanco hace con laudables fines propedéuticos a la utilización indiferenciada e inadvertida de dicho concepto en tanto “causa” como “efecto” que cierta doctrina e incluso el legislador, han efectuado. Sin embargo, estimamos que aún cuando efectivamente la utilización de la expresión “concesión minera” o simplemente “concesión”.

2.1. Naturaleza jurídica de la concesión minera

Para determinar, entonces, la naturaleza del acto concesional minero debemos atender a la “función” del Estado de la cual aquél emana. Sabemos que los tribunales ordinarios de justicia conocen, básicamente, de dos tipos de asuntos: los contenciosos y los no contenciosos o voluntarios.

Dado que lo propio de la “jurisdicción” es “resolver conflictos jurídicos” y los asuntos no contenciosos, por esencia, no resuelven conflicto alguno, se ha discutido en la doctrina si estos últimos corresponden o no al ejercicio de la “función jurisdiccional”.

La doctrina procesal mayoritaria sostiene que este tipo de asuntos constituyen una actividad administrativa confiada a los órganos jurisdiccionales (tribunales) por el legislador, y que tal como han sido entregados a los tribunales, podrían, también, ser confiados a otras autoridades. Dentro de esta corriente se ha expresado que la resolución con la cual el juez ejercita dicha “actividad voluntaria” no denominada más como “jurisdicción”, “es un típico acto administrativo que por razones históricas y de conveniencia no la ha dictado el poder ejecutivo o la administración pública sino un representante de la función jurisdiccional del Estado”. Esta doctrina considera que estos actos, aún cuando puedan en determinados supuestos implicar una declaración de derecho, lo cierto es que -al no ser consecuencia de una contienda entre partes- no tienen la virtud de producir autoridad de “cosa juzgada”, pues esta institución es propia sólo de la

función jurisdiccional, lo que demuestra la condición administrativa de aquellos⁶³.

Aplicando los postulados de la doctrina procesalista antes invocada, es posible concluir que la “concesión minera” como resolución judicial dictada en un procedimiento no contencioso es un acto administrativo emanado de un órgano judicial. A esta posición se suma aquella otra que sin siquiera considerar los aspectos procesales antes señalados- sostiene que la naturaleza “administrativa” de la concesión minera es la única que puede explicar adecuadamente la íntima relación que existe entre ésta, por un lado, y el dominio público de las minas, el derecho de aprovechamiento que surge para su titular que se califica de “real administrativo” y la intervención administrativa (que no se limita sólo al acto constitutivo, sino a toda la relación posterior con el titular, en lo que se ha denominado “relación jurídico-concesional), por el otro.

Otra parte de la doctrina nacional niega la naturaleza “administrativa” de la concesión minera, destacando -si bien con escaso nivel de desarrollo- que la condición “judicial” del acto de concesión le otorga características peculiares que “hacen de él un acto jurídico especial, que se aparta del concepto y los alcances que se atribuyen habitualmente a la concesión, sobre todo la administrativa⁶⁴.

Nuestra opinión al respecto es la de considerar que la “concesión minera” tiene una naturaleza jurídica “administrativa”, al crear derechos ex novo sobre un bien de dominio público, cualidad ésta que no se reconoce a la función “jurisdiccional”. Estimamos que el acto que otorga la concesión no sólo hace nacer derechos administrativos sobre dicha mina, que puede existir o no, sino ciertamente también lo hace sobre el subsuelo en donde aquella exista o se espera que exista. Pese a que el subsuelo ostenta una naturaleza jurídica distinta a la de la mina al ser sólo un bien privado, fiscal, pero privado y no público estimamos

⁶³ VERDUGO, MARINKOVIC, Mario y GARCÍA, BARZELATTO, Ana María, “Manual de Derecho Político Instituciones Políticas”, Editorial Jurídica. Santiago de Chile. 2000. Pág. 197.

⁶⁴ URIBE, Herrera Armando. “Manual de derecho de Minería”, Editorial Jurídica, Perú 1960. Pág. 105.

que el Estado realiza, a través del mismo acto concesional, un acto de gestión, que no afecta ni modifica la naturaleza “administrativa” de la concesión.

2.2. Naturaleza jurídica de los derechos emanados de la concesión minera

Como una lógica derivación de lo señalado supra, puede señalarse con propiedad que los derechos emanados de la concesión minera son aquellos que, a consecuencia del acto concesional de la autoridad sobre una mina (bien éste siempre de dominio público), son creados ex novo a favor del concesionario que cumple los requisitos impuestos por la ley, y que tanto facultan como obligan a dicho concesionario a investigar con preferencia la mina objeto de la concesión (concesión de exploración) y a investigar y explotar (concesión de explotación) la misma mina, según sea el caso.

Dicha acto jurídico emanado de uno de los órganos del Estado es, pues, la causa eficiente de una categoría de derechos propia del derecho minero, que se ejerce sobre un bien público, como lo son las minas, cuya afectación ha sido una constante histórica en nuestro ordenamiento. Como ya señalamos, estos derechos son plenamente compatibles con el dominio público minero, pues aquellos no atañen a la propiedad de los minerales que se extraigan de la mina, los cuales son desafectados por el ministerio de la misma sentencia que otorga la sentencia, rigiéndose por el derecho común.

Aceptada la causalidad existente entre el acto concesional y los derechos que para el concesionario nacen ex novo, resulta necesario concluir que los derechos que el concesionario ejerce sobre la mina objeto de la concesión tiene una naturaleza propiamente administrativa, puesto que a su merced la relación jurídico-concesional entre el Estado y el concesionario se mantiene de manera permanente.

Cabe preguntarse, pues, a qué tipo de derecho administrativo nos referimos cuando hablamos del “derecho minero” que emana de la concesión minera. En nuestro país, la doctrina ha debatido escasa e insuficientemente acerca de la

naturaleza jurídica de los derechos que el concesionario adquiere en virtud del acto de concesión. Más que analizar su sustancia, la doctrina mayoritaria ha analizado sólo sus características, dando por hecho su naturaleza privada y destacando su condición de derecho “real e inmueble”.

Nuestra opinión es que en nuestro ordenamiento, el derecho emanado de la “concesión minera” tiene definitivamente el carácter de “real”, en cuanto es ejercitable frente a todos los particulares, pero -además- se trata de un derecho real administrativo “especial”, pues es también ejercitable respecto de la Administración y del órgano concedente. Sostenemos lo anterior considerando la naturaleza “reglada” del acto concesional ya analizado supra y su condición de causa eficiente del derecho del concesionario, lo que hace que éste participe también de una naturaleza reglada, que se extiende a su nacimiento, vigencia y extinción⁶⁵.

2.3. Relación de los derechos mineros nacidos de la concesión con el derecho de dominio

Es un hecho que tanto el constituyente como el legislador han otorgado al titular del “derecho real administrativo” nacido de la concesión minera, el “derecho de propiedad” sobre el mismo, lo que da motivo a reflexionar acerca de uno de los aspectos más importantes y, curiosamente, menos debatido de nuestro derecho de minería: La conexión del derecho de propiedad con las instituciones propiamente de derecho minero.

Contra tales posiciones es posible señalar que, si bien es cierto el constituyente ha hecho una correcta distinción entre el “derecho de dominio” del concesionario sobre su derecho (que erróneamente denomina “concesión minera”) y el derecho de dominio que tiene el Estado sobre la mina que no puede calificarse como una mera “responsabilidad superior de tuición general”, dado los términos perentorios utilizados por la Constitución, que continua la tradición histórica de

⁶⁵ PIÑERA, Echenique José. “Fundamentos de la Ley Constitucional Minera”, Editado por “Economía y Sociedad Ltda.” patrocinado por la Sociedad Nacional de Minería, Santiago de Chile 2002. Pág. 18 - 19.

nuestro ordenamiento en relación a las minas, pero tampoco de una propiedad perfecta o regalista, en concepto iusprivatista- resulta igualmente cierto que el mismo constituyente ha omitido pronunciarse expresamente sobre la naturaleza jurídica del derecho objeto de ese dominio, dejando claro solamente que aquél no tiene naturaleza dominical, pues no existe ni tiene sentido el derecho de dominio sobre el derecho de dominio. Así, esta doctrina no ha podido responder acertadamente a la incógnita de ¿Cómo es que el concesionario -en virtud de la sentencia judicial que en tal calidad lo instituye- se hace dueño de partes de un bien de dominio público que, por mandato constitucional, nunca deja de serlo?

Desde luego, cabe señalar que, desde el punto de vista geológico, resulta del todo erróneo diferenciar la mina de los productos que de ella se extraigan esto es, los minerales- puesto que el esfuerzo físico necesario para separar el mineral de la estructura que lo contiene (mina) no altera su sustancia, sino simplemente su forma y ubicación. Aquellos son simplemente una parte separada del todo “mina”, lo que por aplicación de las reglas de la lógica tradicional- hace que unos y otra no puedan tener naturalezas disímiles.

Creo que, en relación al tema, es preciso distinguir entre dos interrogantes distintas, cuales son: a) Si el derecho real administrativo de aprovechamiento que otorga la concesión a su titular sobre una mina es incompatible con el dominio “absoluto”, “exclusivo” e “inalienable” del Estado sobre ella; y b) Si el derecho de dominio que adquiere el concesionario sobre las sustancias minerales que arranca de la mina es incompatible tanto con dicho dominio estatal como con el derecho real administrativo de aprovechamiento de que aquél también es titular sobre la mina.

En relación al primer interrogante, debe señalarse que en ningún caso el derecho real administrativo de aprovechamiento de que es titular el concesionario minero sobre la mina será incompatible con el derecho de dominio del Estado sobre la misma ni con sus condiciones de “exclusivo” e “inalienable”, puesto que tales derechos coexisten independientemente sobre un mismo objeto, otorgando a sus

respectivos titulares facultades y obligaciones distintas. La “exclusividad” y la “inalienabilidad” del dominio estatal de las minas se entiende como una prohibición absoluta de transferir a los particulares aquél derecho de dominio, más de ninguna manera ello impide el nacimiento de un derecho real administrativo de los concesionarios mineros sobre las mismas minas que les faculta para investigar la existencia de minerales concesibles en ellas y para arrancarlos, una vez descubiertos pues el nacimiento y ejercicio de tal derecho es el único medio que el constituyente ha previsto como mecanismo de búsqueda y explotación de las sustancias minerales declaradas concesibles por el legislador. No se olvide que, aún cuando se ha aceptado aplicar la calificación de “reales” a los derechos administrativos emanados de la concesión, utilizando así dicha denominación de derecho privado, su régimen no es éste, sino el derecho público, de tal manera que la conocida discusión doctrinal surgida en el derecho común acerca del concepto de “enajenación” amplio o restringido no tiene cabida en esta institución. Tratándose de derecho público, dicho concepto será considerado siempre en el sentido restringido de “transferencia de dominio”.

Esta conclusión no se ve alterada en modo alguno por las distintas calificaciones jurídicas que se le pretendan asignar a dicho dominio estatal, ya sea que éste se califique impropriamente bajo conceptos de derecho privado -como ocurrió con la discusión entre quienes sostenían un dominio “regalista” y los que postulaban un dominio “radical” del Estado sobre las minas como que se haga acertadamente bajo conceptos de derecho público, la conclusión siempre será la misma: El dominio del Estado sobre las minas no se afecta por el otorgamiento de un derecho administrativo que, aunque “real”, sólo permite explorar o extraer sus minerales, puesto que éste no niega aquél dominio, sino más bien lo corrobora.

En cuanto a la aparente incompatibilidad entre la “inalienabilidad” del dominio estatal sobre las minas y el derecho real administrativo de aprovechamiento minero, por un lado, y el dominio que el concesionario adquiere sobre las sustancias minerales que arranca de la mina, por otro, la solución debe buscarse

en los conceptos jurídicos de “afectación” y “desafectación” de bienes de dominio público, sin los cuales jamás se podrá hallar la respuesta adecuada al problema doctrinal que surge de la coexistencia de tales derechos entre sí. El concepto de “afectación” explica la condición de dominio público de todas las minas, puesto que dicha condición no está dada esencialmente por su naturaleza material, como sí ocurre con otro tipo de bienes, sino por un acto jurídico emanado de la autoridad que, motivado por un interés público –que generen riquezas- ha declarado tal condición demanial, acto que constituye propiamente la “afectación”. A contrario sensu, la “desafectación” consiste en sustraer un bien de su destino de bien de dominio público, haciéndolo salir de ese dominio para ingresar al dominio privado, sea del Estado o de los particulares, como es en el caso de los concesionarios mineros.

Hemos señalado ut supra que la sentencia dictada previo procedimiento judicial, en el expediente de constitución de un derecho minero iniciado por un particular, no sólo corresponde, en naturaleza, a una “concesión” propiamente dicha - entendida ésta como título administrativo otorgado por la autoridad a favor de un particular que establece un *utili singuli* sobre un bien de dominio público, cual es la mina- sino que ella también entraña la declaración de desafectación de aquella porción, parte o producto de dicho bien de dominio público que es extraída materialmente por el concesionario, que hace posible la apropiación por parte de éste de aquella porción desafectada, dejando subsistente el dominio del Estado sobre la universalidad “mina”. De tal manera, el juez de letras que dicta la sentencia constitutiva en un procedimiento de “concesión minera” produce con ella dos efectos jurídicos distintos, cuales son: a) Reconocer, en primer lugar, la afectación de la mina que existe o puede existir dentro de los límites físicos del espacio territorial que él mismo ha fijado, lo que le permite crear un derecho *ex novo* a favor del concesionario para su exploración o explotación (que en su sentido natural y obvio comprende sólo “la extracción de las minas la riqueza que contienen”, mas no su apropiación); y b) Declarar la desafectación que el

legislador ha realizado de los minerales concesibles que se extraigan de la mina por parte del concesionario y, por tanto, declarar así el derecho de dominio de éste sobre aquellos.

En razón de que no es la esencia material de la mina la que cambia al ser extraída una parte de ella por el concesionario minero, sino su condición jurídica, al haber operado respecto de esta parte una “desafectación” de su condición de bien demanial, resulta perfectamente posible atribuir un derecho de propiedad a los particulares sobre aquella parte desafectada, sin por ello negar o contradecir el dominio público que sobre la mina de la cual proviene dicha parte mantiene el Estado; y, además, desvincular el “derecho real administrativo de aprovechamiento” del derecho “de dominio”. La doctrina extranjera señala que la “desafectación” de un bien de dominio público ha dejado de ser excepcional, señalándose que ya que el principio de la inalienabilidad tiene hoy en día por función garantizar la afectación del bien a la utilidad general, basta con que un bien determinado no quede más afectado a la utilidad general, para que él pueda ser enajenado⁶⁶.

Tal declaración como así también las del resto de la doctrina que se refiere a la “afectación” y “desafectación”- está referida a categorías de bienes, de tal manera que la “desafectación” que declara el juez es aquella efectuada por el legislador respecto a los “minerales arrancados” entendidos éstos como una categoría de bienes distintos a las minas.

Respecto a los minerales que a consecuencia del ejercicio de ese derecho se extraigan, aquellos serán de dominio del concesionario, no por dejar de ser una parte de la mina que sí seguirán siéndolo sino porque el dominio público se ha terminado al momento mismo de su extracción, a consecuencia de la desafectación declarada en la sentencia que otorgó la concesión, por así señalarlo expresamente el ordenamiento constitucional y legal.

⁶⁶ BON, Pierre. “El Dominio Público ante el Derecho Administrativo Francés”. Artículos de Derecho. Santiago de Chile 1998. Pág. 309.

Como corolario de lo anterior, puede afirmarse que, a diferencia de lo que ocurre entre el dominio estatal y el derecho real administrativo que emana de la concesión minera los cuales se ejercen sobre un mismo bien afectado al dominio público, como es la mina, coexistiendo ambos de manera independiente- el derecho de dominio que puede invocar el titular de una concesión minera no coexiste con otro, ya que se ejerce sobre un bien privado, como son las sustancias minerales arrancadas de una mina, cuya desafectación es declarada por la sentencia judicial que otorga la concesión minera sobre esta última.

El derecho real de administrativo de aprovechamiento que el concesionario ejerza sobre la mina terminará parcialmente en el instante preciso en que dicho concesionario extraiga los minerales de la mina, y sólo respecto de aquellos, conservando sus plenas facultades sobre todo el resto de los minerales depositados naturalmente (mina); comenzando a partir de esa extinción el ámbito del derecho de dominio sobre esos mismos minerales arrancados. Donde aquél termina comienza éste, no siendo válido, en consecuencia, estimar que uno comprenda a otro⁶⁷.

2.4. Objeto de la concesión minera

Actualmente la unanimidad de la doctrina especializada coincide en que el “objeto” de los derechos emanados de la concesión minera no es la mina misma, sino todas las sustancias minerales concesibles que existan dentro de los límites de la concesión.

Es un hecho, entonces, que la “mina” es el objeto material de dos derechos distintos e independientes –uno del Estado y otro del concesionario- que coexisten en el plano del derecho público, y que en ningún caso se repelen, sino que se compatibilizan a través del título “concesión”.

En resumen, estimamos que el reconocimiento de la aplicación de normas de derecho público a los derechos emanados de la concesión no es incompatible con

⁶⁷ ANTEZANA, Luis Héctor. “Sistema y proceso ideológicos en Bolivia (1935-1979)” Editorial Mercado. La Paz Bolivia 1983. Pág. 48.

la existencia de un objeto material de los mismos, puesto que el dominio del Estado sobre las minas también lo tiene, siendo en ambos casos las minas mismas. Ello no contradice el hecho que, efectivamente, tales derechos impongan no sólo facultades sobre ese objeto, sino también obligaciones, cuales son el investigar la existencia de tales minas dentro de la extensión territorial asignado a través del acto concesional, en las concesiones de exploración; y el investigar y explotar las minas descubiertas, en las concesiones de explotación. En razón de encontrarse las minas habitualmente ocultas, estimamos que el legislador ha consentido en que el acto concesional sea otorgado válidamente no sólo sobre la mina descubierta y existente, sino también sobre la posibilidad de que ella exista, siempre dentro de los límites territoriales fijados por ese mismo acto; más el derecho que nace de dicha concesión tendrá siempre por objeto dicha mina, pues sólo así existirá la relación jurídico concesional del concesionario con el Estado, como titular éste del dominio público sobre las minas. De no existir tal mina, el acto emanado de la autoridad será igualmente válido, más en propiedad no será ya una “concesión” sobre un bien de dominio público, sino una servidumbre impuesta al dueño del subsuelo, el cual –a diferencia de las minas- no ha sido “afectado” ni por el constituyente ni por el legislador, siendo en rigor un bien privado⁶⁸.

⁶⁸ CLAUSSEN, Calvo Carlos. “Acerca de la naturaleza jurídica del derecho emanado de la concesión minera”. Sociedad Nacional de Minería. Santiago de Chile 2009. Pág. 31.

CAPÍTULO IV

NORMATIVA JURÍDICA VIGENTE SOBRE SEGURIDAD JURÍDICA MINERA

En este capítulo se describirá el ordenamiento jurídico vigente en nuestro país respecto la otorgación de seguridad jurídica a las actividades mineras de las empresas mineras, lo que permitirá percibir los vacíos de la normativa jurídica vigente, pero a la vez se tomara en cuenta la normativa jurídica comparada, que permitirá ver los avances de otros países en cuanto la seguridad jurídica minera.

1. Legislación nacional

1.1. Constitución Política del Estado

“Artículo 46. I. Toda persona tiene derecho:

- 1. Al trabajo digno, con seguridad industrial, higiene y salud ocupacional, sin discriminación, y con remuneración o salario justo, equitativo y satisfactorio, que le asegure para sí y su familia una existencia digna.*
- 2. A una fuente laboral estable, en condiciones equitativas y satisfactorias.*

II. El Estado protegerá el ejercicio del trabajo en todas sus formas (...)”⁶⁹

La Constitución Política del Estado consolida la soberanía del Estado Boliviano y define que los recursos naturales son de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo Boliviano. Siendo de todos, corresponderá al Estado asumir su administración en función del interés colectivo. Asumiendo que éstos son de carácter estratégico y de interés público para el desarrollo del país.

⁶⁹ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. “Constitución Política del Estado”. La Gaceta oficial de Bolivia. La Paz - Bolivia. 2011. Art. 46.

“Artículo 47. I. Toda persona tiene derecho a dedicarse al comercio, la industria o a cualquier actividad económica lícita, en condiciones que no perjudiquen al bien colectivo.

II. Las trabajadoras y los trabajadores de pequeñas unidades productivas urbanas o rurales, por cuenta propia, y gremialistas en general, gozarán por parte del Estado de un régimen de protección especial, mediante una política de intercambio comercial equitativo y de precios justos para sus productos, así como la asignación preferente de recursos económicos financieros para incentivar su producción.

III. El Estado protegerá, fomentará y fortalecerá las formas comunitarias de producción”⁷⁰.

La Constitución Política del Estado se construye entre la alianza de la sociedad civil con el Estado. Esta alianza administrará la minería, otorgando derechos de explotación en toda la cadena productiva minera, a personas individuales y jurídicas, a través de Contratos Mineros. Todas las concesiones deberán trasladarse en el plazo de un año, a la modalidad de contrato.

“Artículo 56. I. Toda persona tiene derecho a la propiedad privada individual o colectiva, siempre que ésta cumpla una función social.

II. Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo (...)”⁷¹

Se señala que las áreas de explotación minera otorgadas por contrato son intransferibles por sucesión hereditaria, deben cumplir función económica social directa por el contratista, el incumplimiento dará lugar a la disolución del contrato. Los titulares son personas naturales y jurídicas, inversionistas y mineros.

⁷⁰ Ib ídem. Art. 47.

⁷¹ Ib ídem. Art. 56.

“Artículo 57. La expropiación se impondrá por causa de necesidad o utilidad pública, calificada conforme con la ley y previa indemnización justa. La propiedad inmueble urbana no está sujeta a reversión”⁷².

El Estado, fomentará, promocionará y ejecutará la prospección, la exploración, explotación, industrialización, comercialización, de los minerales y metales, a través de una entidad autárquica, además promoviendo, fortaleciendo las empresas mineras, incluye y reconoce como actores mineros a la minería estatal, la minería privada y las sociedades cooperativas.

“Artículo 308. I. El Estado reconoce, respeta y protege la iniciativa privada, para que contribuya al desarrollo económico, social y fortalezca la independencia económica del país.

II. Se garantiza la libertad de empresa y el pleno ejercicio de las actividades empresariales, que serán reguladas por la ley”⁷³.

La Constitución Política del Estado vigente constitucionaliza la industria minera, de manera breve, a través del capítulo sobre Bienes Nacionales, junto con otras materias. La Constitución Política del Estado, introduce el Derecho Minero que comprende, las inversiones, el trabajo en la prospección y exploración, la explotación, la concentración, la industrialización y comercialización de los minerales y metales que son de dominio de los titulares y cuyo alcance será definido por Ley.

“Artículo 315. I. El Estado reconoce la propiedad de tierra a todas aquellas personas jurídicas legalmente constituidas en territorio nacional siempre y cuando sea utilizada para el cumplimiento del objeto de la creación del agente económico, la generación de empleos y la producción y comercialización de bienes y/o servicios (...)”⁷⁴

El Estado es responsable de los recursos mineralógicos, la dirección de la política minera, fomento y promoción, además, controlará y fiscalizará la cadena

⁷² Ib ídem. Art. 57.

⁷³ Ib ídem. Art. 308.

⁷⁴ Ib ídem. Art. 315.

productiva minera en Bolivia, con facultades de producción, fomento, promoción, control y fiscalización de la industria minera.

El Estado de la Constitución Política del Estado, intervendrá en lo productivo, para ello necesita crear condiciones mínimas para el desarrollo de la industria, cambiando la tradición de país abastecedor de materias primas y transformando nuestra riqueza con el mayor valor agregado posible, bajo el respeto al medio ambiente y los derechos de los pueblos indígenas a sus territorios.

“Artículo 316. La función del Estado en la economía consiste en: (...)

6. Promover prioritariamente la industrialización de los recursos naturales renovables y no renovables, en el marco del respeto y protección del medio ambiente, para garantizar la generación de empleo y de insumos económicos y sociales para la población (...)”⁷⁵

Pertenecen al patrimonio de la Nación los grupos mineros nacionalizados como una de las bases para el desarrollo y diversificación de la economía del país, no pudiendo aquellos ser transferidos o adjudicados en propiedad a empresas privadas por ningún título. La dirección y administración superiores de la industria minera estatal estarán a cargo de una entidad autárquica con las atribuciones que determine la Ley.

“Artículo 318. (...)

II. El Estado reconoce y priorizará el apoyo a la organización de estructuras asociativas de micro, pequeñas y medianas empresas productoras, urbanas y rurales.

III. El Estado fortalecerá la infraestructura productiva, manufactura e industrial y los servicios básicos para el sector productivo (...)”⁷⁶

Dentro del Régimen Social la Constitución vigente el Estado fomenta, mediante legislación adecuada, la organización de cooperativas. Pero en la Constitución Política del Estado el reconocimiento del sistema cooperativo es mucho más

⁷⁵ Ib ídem. Art. 316.

⁷⁶ Ib ídem. Art. 318.

amplio, poniendo énfasis a su importancia económica, social y de derechos, como otro subsector de la minería.

“Artículo 319.

I. La industrialización de los recursos naturales será prioridad en las políticas económicas, en el marco del respeto y protección del medio ambiente y de los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y sus territorios.

La articulación de la explotación de los recursos naturales con el aparato productivo interno será prioritaria en las políticas económicas del Estado (...)”⁷⁷

Las políticas mineras propiciadas por la Nueva Constitución Política del Estado, desarrollan el concepto de minería social y ambientalmente responsable y sustentable. Este concepto se basa en la filosofía de la Estrategia Nacional de Desarrollo que se sustenta en cuatro pilares: Bolivia, digna, Soberana, democrática y productiva, para vivir bien. Pilares que hacen que cambie la concepción sobre el tratamiento de los recursos naturales.

“Artículo 320. I. La inversión boliviana se priorizará frente a la inversión extranjera (...)

III. Las relaciones económicas con estados o empresas extranjeras se realizarán en condiciones de independencia, respeto mutuo y equidad. No se podrá otorgar a Estados o empresas extranjeras condiciones más beneficiosas que las establecidas para los bolivianos.

IV. El Estado es independiente en todas las decisiones de política económica interna, y no aceptará imposiciones ni condicionamientos sobre esta política por parte de estados, bancos o instituciones financieras bolivianas o extranjeras, entidades multilaterales ni empresas transnacionales (...)”⁷⁸

⁷⁷ Ib ídem. Art. 319.

⁷⁸ Ib ídem. Art. 320.

Además, es obligación del Estado y la sociedad conservar nuestro habitat natural y medio ambiente, así como la promoción y la mitigación de los efectos nocivos al medio ambiente. Al respecto, la industria minera deberá, en todas las etapas de la producción, evitar, minimizar, mitigar, remediar, reparar y resarcir los daños ocasionados al medio ambiente y a la salud de las personas. Debiendo establecer las medidas de seguridad necesarias a fin de neutralizar los efectos nocivos de los pasivos ambientales.

“Artículo 349. I. Los recursos naturales son de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano, y corresponderá al Estado su administración en función del interés colectivo.

II. El Estado reconocerá, respetará y otorgará derechos propietarios individuales y colectivos sobre la tierra, así como derechos de uso y aprovechamiento sobre otros recursos naturales (...).”⁷⁹

La Constitución Política del Estado reconoce a los pueblos indígenas y originarios, el derecho a ser consultados por el Estado, de manera previa y obligatoria, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan, así como también a la participación de los beneficios que éstos generan. Además el proceso de gestión ambiental contará con participación ciudadana, promoviendo la conservación de los ecosistemas del país, de acuerdo a Ley. Es importante resaltar que es obligación del Estado el consultar a los Territorios Indígena Originario Campesinos, sobre los temas que les afecten.

“Artículo 370. I. El Estado otorgará derechos mineros en toda la cadena productiva, suscribirá contratos mineros con personas individuales y colectivas previo cumplimiento de las normas establecidas en la ley.

II. El Estado promoverá y fortalecerá las cooperativas mineras para que contribuyan al desarrollo económico social del país.

⁷⁹ Ib ídem. Art. 349.

III. El derecho minero en toda la cadena productiva así como los contratos mineros tienen que cumplir una función económica social ejercida directamente por sus titulares.

IV. El derecho minero que comprende las inversiones y trabajo en la prospección, exploración, explotación, concentración, industria o comercialización de los minerales o metales es de dominio de los titulares. La ley definirá los alcances de este derecho.

V. El contrato minero obligará a los beneficiarios a desarrollar la actividad minera para satisfacer el interés económico social. El incumplimiento de esta obligación dará lugar a su resolución inmediata.

VI. El Estado, a través de sus entidades autárquicas, promoverá y desarrollará políticas de administración, prospección, exploración, explotación, industrialización, comercialización, evaluación e información técnica, geológica y científica de los recursos naturales no renovables para el desarrollo minero”⁸⁰.

Con la Constitución Política del Estado, el Estado ya no se opone a la sociedad, ya que ésta organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y en las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales. El Estado, a través de sus entidades, generará espacios de participación y control social por parte de la sociedad. Este control de la sociedad civil será regulado mediante ley en base a la participación definida por la propia sociedad.

“Artículo 371. I. Las áreas de explotación minera otorgadas por contrato son intransferibles, inembargables e intransmisibles por sucesión hereditaria (...)”⁸¹

El proceso de consulta de acuerdo a la declaración de los Derechos de los pueblos indígenas y originarios de las Naciones Unidas, y el Convenio 169 de la OIT, es un derecho reconocido internacionalmente y en la NCPE alla

⁸⁰ Ib ídem. Art. 370.

⁸¹ Ib ídem. Art. 371.

consagrado. Actualmente, la consulta la realiza el Estado previo proceso de información transparente por cuenta del operador minero, en los territorios habitados, antes del inicio de cualquier explotación.

La consulta tiene que ver con los aspectos ambientales y desarrollo comunitario, la comunidad expresará sus dudas y certezas sobre estos temas, siendo el operador minero el llamado a resolver las mismas, los beneficios a las comunidades serán regulados mediante ley.

“Artículo 372. (...)

III. El Estado deberá participar en la industrialización y comercialización de los recursos mineralógicos metálicos y no metálicos, regulado mediante la ley”⁸².

La constitución asegura a todas las personas: El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporeales. Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental.

1.2. Código de minería Ley 1777

“Artículo 1. Pertenecen al dominio originario del Estado todas las sustancias minerales en estado natural, cualesquiera sea su procedencia y forma de presentación, hállese en el interior o en la superficie de la tierra. Su concesión se sujetará a las normas del presente Código”⁸³.

Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recaer o de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad

⁸² Ib idem. Art. 372.

⁸³ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. “Código de minería Ley 1777 de 17 de marzo de 1997”. La gaceta oficial de Bolivia. La Paz Bolivia. 2002. Art. 1.

pública o de interés nacional, calificada por el legislador. El expropiado podrá reclamar de la legalidad del acto expropiatorio ante los tribunales ordinarios y tendrá siempre derecho a indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado, la que se fijará de común acuerdo o en sentencia dictada conforme a derecho por dichos tribunales.

“Artículo 4. La concesión minera constituye un derecho real distinto al de la propiedad del predio en que se encuentra, aunque aquélla y éste pertenezcan a la misma persona. Es un bien inmueble, transferible y transmisible por sucesión hereditaria. Puede constituirse sobre ella hipoteca, y ser objeto de cualquier contrato que no contraríe las disposiciones del presente Código”⁸⁴.

Concesión, es la palabra que se aplica a los actos de la autoridad soberana, por los cuales se otorga a un particular (concesionario) o empresa, determinando un derecho o privilegio para la explotación de un territorio o de una fuente de riqueza, la prestación de un servicio o la ejecución de las obras convenidas, sin embargo no le otorga el derecho propietario de los recursos naturales mineralógicos.

En cambio, el Contrato Minero es un acuerdo o convenio voluntario entre la entidad pública en representación del Pueblo Boliviano, propietario de los Recursos Naturales, con un operador minero, teniendo por objeto la prospección, exploración, explotación, recuperación, comercialización y/o industrialización de minerales y/o metales, con participación del Estado y regulado por Ley.

“Artículo 5. La concesión minera está formada por cuadrícula o por dos o más cuadrículas colindantes al menos por un lado, cuya extensión no podrá exceder las 2.500 cuadrículas”⁸⁵.

Corresponde a la ley determinar qué sustancias de aquellas a que se refiere el inciso precedente, exceptuados los hidrocarburos líquidos o gaseosos, pueden ser objeto de concesiones de exploración o de explotación. Dichas concesiones se

⁸⁴ Ib ídem. Art. 4.

⁸⁵ Ib ídem. Art. 5.

constituirán siempre por resolución judicial y tendrán la duración, conferirán los derechos e impondrán las obligaciones que la ley exprese, la que tendrá el carácter de orgánica constitucional.

“Artículo 10. La concesión minera otorga a su titular y con la condición del pago de patentes, el derecho real y exclusivo de realizar por tiempo indefinido actividades de prospección, exploración, explotación, concentración, fundición, refinación y comercialización de todas las substancias minerales que se encuentren en ella, incluidos los desmontes, escorias, relaves y cualesquier otros residuos mineros o metalúrgicos, respetando derechos preconstituidos. Se obtiene por concesión del Estado y se adquiere por actos jurídicos entre vivos y por causa de muerte, conforme a la ley civil.

Los derechos y obligaciones establecidos por este Código para los concesionarios mineros quedan extendidos a quienes ejerzan posesión legal en virtud de relación contractual”⁸⁶.

El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, comprendiéndose en éstas las covaderas, las arenas metalíferas, los salares, los depósitos de carbón e hidrocarburos y las demás sustancias fósiles, con excepción de las arcillas superficiales, no obstante la propiedad de las personas naturales o jurídicas sobre los terrenos en cuyas entrañas estuvieren situadas. Los predios superficiales estarán sujetos a las obligaciones y limitaciones que la ley señale para facilitar la exploración, la explotación y el beneficio de dichas minas.

“Artículo 24. Las actividades mineras son proyectos de interés nacional, se rigen por las normas del presente Código, tienen carácter de utilidad pública cuando constituyen parte integrada del proceso de producción del concesionario u operador minero”⁸⁷.

⁸⁶ Ib ídem. Art. 10.

⁸⁷ Ib ídem. Art. 24.

La concesión minera obliga al dueño a desarrollar la actividad necesaria para satisfacer el interés público que justifica su otorgamiento. Su régimen de amparo será establecido por dicha ley, tenderá directa o indirectamente a obtener el cumplimiento de esa obligación y contemplará causales de caducidad para el caso de incumplimiento o de simple extinción del dominio sobre la concesión. En todo caso dichas causales y sus efectos deben estar establecidos al momento de otorgarse la concesión.

“Artículo 25.- Las actividades mineras se clasifican en:

a) Prospección y exploración;

b) Explotación;

c) Concentración;

d) Fundición y refinación;

e) Comercialización de minerales y metales”⁸⁸.

El dominio del titular sobre su concesión minera está protegido por la garantía constitucional de que trata este número. La exploración, la explotación o el beneficio de los yacimientos que contengan sustancias no susceptibles de concesión, podrán ejecutarse directamente por el Estado o por sus empresas, o por medio de concesiones administrativas o de contratos especiales de operación, con los requisitos y bajo las condiciones que el Presidente fije, para cada caso, por Decreto Supremo.

“Artículo 31. A partir de la fecha de la resolución constitutiva de concesión, el concesionario minero obtiene el derecho de prospectar, explorar y explotar minerales dentro del perímetro de su concesión y de realizar las otras actividades mineras a que se refiere el artículo 25 dentro o fuera del perímetro de su concesión, sin otras limitaciones que las señaladas por ley”⁸⁹.

El estado es dueño de todas las minas de oro, plata, cobre, azogue, estaño, piedras preciosas, y demás sustancias fósiles, no obstante el dominio de las

⁸⁸ Ib ídem. Art. 25.

⁸⁹ Ib ídem. Art. 31.

corporaciones o de los particulares sobre la superficie de la tierra en cuyas entrañas estuvieren situadas. Pero se concede a los particulares la facultad de catar y cavar en tierras de cualquier dominio para buscar las minas a que se refiere el precedente inciso, la de labrar y beneficiar dichas minas, y la de disponer de ellas como dueños, con los requisitos y bajo las reglas que prescribe el Código de Minería.

“Artículo 34. Los concesionarios mineros podrán efectuar y establecer dentro y fuera de sus concesiones las construcciones, instalaciones y medios de comunicación y transporte que consideren necesarios para la realización de sus actividades, con sujeción a las disposiciones de este Código y demás normas legales aplicables”⁹⁰.

La regla general es que todas las minas pertenezcan al Estado. Sin embargo, hay ciertas excepciones en cuanto a sustancias minerales que no pertenecen al Estado y que están consideradas en la propia Constitución, entre las cuales están las arcillas superficiales. Se entiende en este sentido aquella capa de tierra necesaria para el cultivo. Hay otras sustancias que igualmente quedaron fuera de este dominio y que por lo tanto se regulan por las normas del derecho común: Las salinas artificiales; las arenas, rocas y demás materiales aplicables directamente a la construcción.

“Artículo 35.- Dentro del perímetro de su concesión los concesionarios mineros tienen derecho al uso de los terrenos de dominio público para los efectos del artículo anterior, así como al aprovechamiento de materiales de construcción y de maderas, leña, turba y otros existentes en dichos terrenos, con destino exclusivo a sus actividades mineras, con sujeción a disposiciones aplicables (...)”⁹¹

Hay que tener presente que el portador de una concesión minera no tiene la atribución de penetrar, por ese solo hecho, en la propiedad de un tercero para ejercer el derecho de explotación. Esta autorización debe ser otorgada por el Juez

⁹⁰ Ib ídem. Art. 34.

⁹¹ Ib ídem. Art. 35.

y se estará a lo que en esa instancia se falle. Así, podría darse el caso que un portador de una concesión nunca pueda materializar el aprovechamiento de los recursos.

Aún cuando la servidumbre se debiera constituir igual, ello se hará de la forma que menos se afecten los derechos del dueño del predio superficial.

“Artículo 43. Los concesionarios y quienes realicen actividades mineras están obligados a cuidar de la vida y salud de sus trabajadores, aplicando las normas de seguridad e higiene industrial vigentes. También cuidarán que sus actividades no causen daño a sus concesiones, a las colindantes ni a la firmeza de los terrenos y edificaciones de la superficie”⁹².

Corresponde a la ley determinar qué sustancias de aquellas a que se refiere el inciso precedente, exceptuados los hidrocarburos líquidos o gaseosos, pueden ser objeto de concesiones de exploración o de explotación. Dichas concesiones se constituirán siempre por resolución judicial y tendrán la duración, conferirán los derechos e impondrán las obligaciones que la ley exprese, la que tendrá el carácter de orgánica constitucional.

“Artículo 45.- Los concesionarios y quienes realicen actividades mineras están obligados a ejecutar sus trabajos utilizando métodos y técnicas compatibles con la protección del medio ambiente, evitando daños al propietario del suelo y a los concesionarios colindantes y vecinos y resarciendo los que causaren”⁹³.

La concesión minera obliga al dueño a desarrollar la actividad necesaria para satisfacer el interés público que justifica su otorgamiento. Su régimen de amparo será establecido por dicha ley, tenderá directa o indirectamente a obtener el cumplimiento de esa obligación y contemplará causales de caducidad para el caso de incumplimiento o de simple extinción del dominio sobre la concesión. En

⁹² Ib ídem. Art. 35.

⁹³ Ib ídem. Art. 45.

todo caso dichas causales y sus efectos deben estar establecidos al momento de otorgarse la concesión.

1.3. Reglamento ambiental para actividades mineras. Decreto Supremo 24782.

“Artículo 1. La gestión ambiental en minería es un conjunto de acciones y procesos para la protección del medio ambiente desde el inicio hasta la conclusión de una actividad minera.

La gestión ambiental en la empresa debe definirse al más alto nivel de decisión. Integrarse en los planes de producción y ser de conocimiento de todo el personal”⁹⁴.

Si se hubiera otorgado una concesión con anterioridad a la declaración de seguridad nacional que afecta a un determinado territorio, ésta permanecerá afectando dicha restricción a aquellas nuevas solicitudes de concesión. Ello, sin perjuicio de lo ya señalado, en cuanto a la facultad del Presidente de la República de poner término a una concesión argumentando razones de seguridad nacional, previa indemnización si corresponde.

“Artículo 4. En cada una de sus operaciones o concesiones mineras, los concesionarios u operadores mineros deben contar con una licencia ambiental para la realización de actividades mineras, conforme a lo establecido en la Ley del medio Ambiente, sus reglamentos, el Código de Minería y el presente reglamento”⁹⁵.

La ley orgánica sobre esta materia, en virtud del mandato constitucional, hace algunas indicaciones en cuanto a que las sustancias minerales que se declaren concesibles, serán objeto de concesión minera de exploración o de explotación. Estas concesiones mineras como ya vimos, se obtienen a través de una resolución

⁹⁴ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. “Reglamento ambiental para actividades mineras. Decreto Supremo 24782 de 31 julio de 1997. La Gaceta oficial de Bolivia. La Paz Bolivia. 2010. Art. 1.

⁹⁵ Ib ídem. Art. 4.

judicial con lo cual entendemos que la autoridad competente para conocer de esta materia son los Tribunales de Justicia.

1.4. Programa minero de empleo productivo. Decreto Supremo N° 26354.

“Artículo 1. I. Se establece el Programa de Empleo Productivo, como parte del Plan Nacional de Empleo de Emergencia, con el objetivo de mantener las operaciones productivas de las cooperativas mineras y minería chica a fin de evitar un mayor incremento en el índice de desempleo del sector (...)”⁹⁶

La concesión minera de explotación o pertenencia, tiene una duración indefinida en el tiempo, siempre y cuando se cumplan las obligaciones que se poseen como concesionario. La tramitación de una concesión se inicia con un escrito. En el caso de la exploración se llama pedimento y en el caso de la explotación se llama manifestación. Estas solicitudes se inscriben en el Ministerio de minas.

1.5. Programa minero de empleo productivo II. Decreto Supremo N° 26812.

“Artículo 2. (Programa minero de empleo productivo II). I. El Programa Minero de Empleo Productivo II, tiene como objetivo principal el de mantener las operaciones productivas de las cooperativas mineras y minería chica a fin de evitar un mayor incremento en el índice de desempleo del sector, para lo cual el Ministerio de Desarrollo Económico

⁹⁶ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. “Programa minero de empleo productivo. Decreto Supremo N° 26354. 7 de octubre de 2001”. La Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz - Bolivia. 2005. Art. 1.

mediante Resolución Ministerial establecerá los alcances y actividades específicas del Programa”⁹⁷.

Un tercer aspecto que considera la Ley Orgánica Constitucional por mandato constitucional, está dado por la consecuencia del interés público que nace producto de una concesión minera. En este sentido, los actores que dispongan de esa concesión tendrán que desarrollar las actividades necesarias para estos efectos. Es lo que se conoce como “obligación de amparo minero”.

1.6. Programa minero de empleo productivo III. Decreto Supremo N° 26941.

“Artículo 2 (Programa minero de empleo productivo). I. Se establece el Programa Minero de Empleo Productivo III, para mantener las actividades de producción que desarrollan los subsectores de la minería cooperativizada y chica.

II. Los beneficiarios del Programa Minero de Empleo Productivo III serán exclusivamente los productores de estaño, zinc y otros metales a ser establecidos por Reglamento, previo estudio de las condiciones de mercado”⁹⁸.

Es la propia ley la que establece la forma en cómo se llegará al interés público comprometido, la que podría ser, por vía de amparo directo o indirecto. En el primer caso, resulta necesaria la inversión y el trabajo directamente en el suelo sujeto a la concesión unido al pago de la patente. En el segundo caso, resulta

⁹⁷ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. “Programa minero de empleo productivo II. Decreto Supremo N° 26812 de 10 de octubre de 2002”. La Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz - Bolivia. 2009. Art 2.

⁹⁸ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. “Programa minero de empleo productivo III. Decreto Supremo N° 26941. 26 de febrero de 2003”. La Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz - Bolivia. 2009. Art. 2.

suficiente el pago de la patente con lo cual se estima estar cumpliendo con el resguardo del interés público comprometido.

1.7. Creación del Servicio general de geología y minería, Decreto Supremo N° 24725.

“Artículo 1. Crease, en sustitución del Servicio Geológico de Bolivia (GEOBOL) y del Instituto de Investigaciones Minero Metalúrgicas (I.I.M.M.) el Servicio Nacional de Geología y Minería, SERGEOMIN, con la responsabilidad de elaborar la carta geológica nacional, realizar investigación científica y tecnológica en los campos de la geología, minería e hidrogeología y en lo relativo al impacto ambiental de las actividades minero metalúrgicas, así como generar y difundir amplia e irrestrictamente información geológica y ambiental básica para un adecuado aprovechamiento de los recursos minerales del país, en aplicación del principio de desarrollo sostenible”⁹⁹.

El Servicio general de geología y minería tiene como misión elaborar la carta geológica nacional, realizando investigación científica y tecnológica en los campos de la geología, minería e hidrogeología como en lo relativo al impacto ambiental de las actividades minero metalúrgicas, así como coadyuvar al desarrollo de la actividad minera, mediante el apoyo técnico a los trámites mineros, el levantamiento y actualización del catastro minero nacional, el manejo del registro minero y el control del pago de patentes mineras.

⁹⁹ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. “Creación del Servicio general de geología y minería, Decreto Supremo N° 24725 de 18 de abril de 1993”. La Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz - Bolivia. 2010. Art. 1.

1.8. Creación de la Corporación Minera de Bolivia. COMIBOL. Decreto Supremo N° 3196.

“Artículo 1. Crease una entidad autónoma con personería jurídica denominada Corporación Minera de Bolivia, que estará en relación con el Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Minas y Petróleo”¹⁰⁰.

Será de competencia exclusiva de los tribunales ordinarios de justicia declarar la extinción de tales concesiones. Las controversias que se produzcan respecto de la caducidad o extinción del dominio sobre la concesión serán resueltas por ellos; y en caso de caducidad, el afectado podrá requerir de la justicia la declaración de subsistencia de su derecho. El dominio del titular sobre su concesión minera está protegido por la garantía constitucional de que trata la mina.

“Artículo 2.- La Corporación Minera de Bolivia tendrá por objeto:

- a) Explorar, explotar y beneficiar los minerales de los yacimientos mineros que el Gobierno de la Nación le asigne;*
- b) La comercialización y la exportación de los productos minerales en ejecución del Decreto Supremo 3072 de 2 de junio del presente año.*
- c) La importación de maquinarias, herramientas, materiales, implementos de trabajo minero y artículos de pulpería tanto para la atención de sus necesidades como de las del resto de la minería nacional”¹⁰¹.*

La concesión minera es un acto administrativo por medio del cual el Estado, previa sentencia judicial, crea, a favor de una persona, un derecho para aprovechar sustancias minerales concesibles, ya sea para exploración o explotación. Es por lo tanto, un acto propio de derecho público, que interesa al Estado en su calidad de dueño absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todos los yacimientos mineros.

¹⁰⁰ ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. “Creación de la Corporación Minera de Bolivia. COMIBOL. Decreto Supremo N° 3196 de 2 de octubre de 1952.”. La Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz - Bolivia. 2000. Art. 1.

¹⁰¹ Ib ídem. Art. 2.

2. Legislación comparada

2.1. Legislación peruana

2.1.1. Constitución Política del Perú

“Artículo 58. Economía Social de Mercado

La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura”¹⁰².

Contratos de Estabilidad Jurídica firmados con el Estado y garantizados por la Constitución Política del Perú. Libre disposición de divisas y remesas al exterior, Solución de eventuales conflictos a través del arbitraje nacional o internacional, Estabilidad en el régimen tributario general (Impuesto a la Renta, Derechos Arancelarios, Impuesto a las Ventas), no existe discriminación entre inversionistas nacionales y extranjeros; Devolución anticipada de IGV y depreciación acelerada.

“Artículo 59. Rol Económico del Estado

El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad pública. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades”¹⁰³.

Garantía para la propiedad privada en estos aspectos: Libertad para adquirir acciones a nacionales, libertad para acceder al crédito interno y externo, libertad para remesar regalías y utilidades, libre transferencia de

¹⁰² PERÚ. “Constitución Política del Estado”. Congreso Constituyente Democrático. Lima Perú. 1993. Art. 58.

¹⁰³ Ib ídem. Art. 59.

capitales, libre acceso a las concesiones mineras, a nacionales y extranjeros por igual, a través de una institución técnica (sin interferencia política) a excepción de 50 km. dentro de la línea de frontera (se requiere autorización mediante Decreto Supremo); transparencia en la información Irrevocabilidad de la concesión (salvo que incumpla con sus obligaciones determinadas por la Ley General de Minería).

2.2. Legislación chilena

2.2.1. Constitución Política de Chile

“Artículo 19. La constitución asegura a todas las personas: El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales. Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental”¹⁰⁴.

Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador. El expropiado podrá reclamar de la legalidad del acto expropiatorio ante los tribunales ordinarios y tendrá siempre derecho a indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado, la que se fijará de común acuerdo o en sentencia dictada conforme a derecho por dichos tribunales.

¹⁰⁴ CHILE. “Constitución Política del Estado”. Procuraduría del Estado. Santiago de Chile. 2005. Art. 19.

A falta de acuerdo, la indemnización deberá ser pagada en dinero efectivo al contado. La toma de posesión material del bien expropiado tendrá lugar previo pago del total de la indemnización, la que, a falta de acuerdo, será determinada provisionalmente por peritos en la forma que señale la ley. En caso de reclamo acerca de la procedencia de la expropiación, el juez podrá, con el mérito de los antecedentes que se invoquen, decretar la suspensión de la toma de posesión.

2.3. Legislación mexicana

2.3.1. Ley minera de México

“Artículo 19. Las concesiones mineras confieren derecho a:

I. Realizar obras y trabajos de exploración y de explotación dentro de los lotes mineros que amparen;

II.- Disponer de los productos minerales que se obtengan en dichos lotes con motivo de las obras y trabajos que se desarrollen durante su vigencia;

III.- Disponer de los terreros que se encuentren dentro de la superficie que amparen, a menos que provengan de otra concesión minera vigente;

IV. Obtener la expropiación, ocupación temporal o constitución de servidumbre de los terrenos indispensables para llevar a cabo las obras y trabajos de exploración, explotación y beneficio, así como para el depósito de terreros, jales, escorias y graseros, al igual que constituir servidumbres subterráneas de paso a través de lotes mineros;

V. Aprovechar las aguas provenientes del laboreo de las minas para la exploración o explotación y beneficio de los minerales o sustancias que se obtengan y el uso doméstico del personal empleado en las mismas;

VI.- Obtener preferentemente concesión sobre las aguas de las minas para cualquier uso diferente a los señalados en la fracción anterior, en los términos de la ley de la materia;

VII. Transmitir su titularidad o los derechos establecidos por las fracciones I a VI anteriores a personas legalmente capacitadas para obtenerlas; concesiones colindantes;

IX.- Desistirse de las mismas y de los derechos que de ellas deriven;

X. Agrupar dos o más de ellas para efectos de comprobar obras y trabajos previstos por esta Ley y de rendir informes estadísticos y técnicos;

XI.- Solicitar correcciones administrativas o duplicados de sus títulos;

XII.- Obtener la prórroga en las concesiones minera por igual término de vigencia (...)”¹⁰⁵

Las actividades que aquí se plantean, señalan los principales resultados y acciones que ha desarrollado México para contribuir a la construcción de un país competitivo y una actividad responsable y sustentable. En México, la estructura del sector minero comprende una Coordinación General de Minería, la Dirección General de Minas, la Dirección General de Promoción Minera, el Fideicomiso de Fomento Minero y el Servicio Geológico Mexicano.

¹⁰⁵ MEXICO. “LEY MINERA Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 1992”. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Centro de Documentación, Información y Análisis. México 2006. Art. 19.

CAPÍTULO V

EL AVASALLAMIENTO DE MINAS Y LA SEGURIDAD JURÍDICA

Este capítulo tomara en cuenta dos variables que son de importancia en la elaboración del presente documento de investigación ya que se presentan los lados opuestos de la realidad minera en el país, por un lado los avasallamientos de actividades mineras en el país y por el otro la seguridad jurídica de estas actividades, que es necesaria para brindar mitigar los efectos nocivos de los avasallamientos mineros en el país.

1. El avasallamiento de concesiones mineras

“En este mismo sentido, resulta interesante señalar que, con ocasión de la discusión sobre el objeto material de la usurpación y la distinción entre bienes muebles para el derecho penal y muebles en el derecho civil, diversos autores arriban a la conclusión que la “ocupación” como forma de usurpación de los inmuebles, queda reducida básicamente a las tierras y a las minas. Son verdaderos inmuebles las tierras y las minas, o sea, los únicos bienes que tienen una situación fija y que no pueden materialmente ser transportados de un sitio a otro”¹⁰⁶.

El Derecho de Minería se centra fundamentalmente en un bien que es objeto de la regulación jurídica, el yacimiento mineral o mina. Yacimiento mineral o simplemente yacimiento es el sitio de la naturaleza donde se encuentran los minerales, y por mineral debemos entender en general cualquier sustancia inorgánica que puede sustraerse de la tierra para su aprovechamiento. Mina, que de ordinario se usa para designar el

¹⁰⁶ VERDUGO, Mario. “Código Penal. Concordancia, antecedentes Históricos”, Doctrina, Jurisprudencia. Tomo III. Editorial Ediar - Cono Sur Ltda. Segundo Edición Actualizada. Santiago de Chile. 1986. Pág. 984.

yacimiento, en el lenguaje técnico tiene otras acepciones, como la de excavación que se hace por pozos, socavones, o a tajo abierto, para extraer los minerales, o también conjunto de trabajos y de instalaciones en el subsuelo y en la superficie, concurrentes a la explotación de un yacimiento. Sin embargo, para nuestro ordenamiento jurídico las expresiones yacimiento y mina son sinónimas.

1.1. Cuestión fáctica

La cuestión fáctica que se propone como objeto de análisis jurídico es la situación consistente en que un tercero, sin la voluntad del concesionario minero, se instala dentro de los límites de la extensión territorial de la concesión de explotación y procede al arranque de minerales, separándolos del criadero natural, de los que luego dispone transportándolos hasta una planta de tratamiento, para extraer el mineral fino y venderlo, o simplemente vendiéndolos como minerales.

Conviene desde ya señalar que esta situación es distinta de aquella en que se sustraen minerales ya arrancados y situados en canchas, cerradas o no, respecto de los cuales es claro que pueden ser objeto de hurto o robo, de acuerdo a las normas generales, ya que en esa situación son especies muebles. Si bien nuestro análisis tocará esta situación, nuestro objetivo es dilucidar la primera, ya que sólo en ella puede haber usurpación¹⁰⁷.

1.2. La propiedad de las minas, la concesión minera, la extensión territorial de la concesión y las facultades del concesionario

Como ya los señalamos, el análisis de la situación fáctica planteada requiere una revisión de las normas aplicables a la concesión minera, derecho real objeto de la usurpación. No dejaremos de tener presente en este análisis que naturalmente las normas civiles y mineras son importantes, pero lo que sanciona el derecho penal son situaciones de hecho culpables, y en algunos casos no es posible considerar la dogmática del derecho civil o minero general.

¹⁰⁷ DEPASSIER, Juan Hamilton. "Del objeto de la Propiedad Minera". Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile- Chile. 1951. Pág. 69.

Las concesiones mineras se define como derechos reales e inmuebles; distintos e independientes del dominio del predio superficial, aunque tengan un mismo dueño; oponibles al Estado y a cualquier persona; transferibles y transmisibles; susceptibles de hipoteca y otros derechos reales y, en general, de todo acto o contrato; y que se rigen por las mismas leyes civiles que los demás inmuebles, salvo que contraríen disposiciones de esa ley o del señalado Código.

A su vez, las facultades conferidas por las concesiones mineras se ejercen sobre el objeto constituido por las sustancias minerales concesibles que existen en la extensión territorial que determina el Código de Minería, la cual consiste en un sólido cuya profundidad es indefinida dentro de los planos verticales que la limitan.

Son concesibles todas las sustancias minerales metálicas o no metálicas y, en general, toda sustancia fósil, en cualquier forma en que naturalmente se presenten, incluyéndose las existentes en el subsuelo de las aguas marítimas sometidas a la jurisdicción nacional que tengan acceso por túneles desde tierra, con excepción de los hidrocarburos líquidos o gaseosos, el litio, los yacimientos de cualquier especie existentes en las aguas marítimas sometidas a la jurisdicción nacional, sin acceso desde tierra, ni los yacimientos de cualquier especie situados, en todo o en parte, en zonas que, conforme a la ley, se determinen como de importancia para la seguridad nacional con efectos mineros. No se consideran sustancias minerales las arcillas superficiales, las salinas artificiales, las arenas, rocas y demás materiales aplicables directamente a la construcción, todas las cuales se rigen por el derecho común o por las normas especiales que a su respecto dicte el Código de Minería.

Las mismas normas señalan que las concesiones mineras pueden ser de exploración o de explotación, esta última también se denomina pertenencia. Los derechos de los concesionarios mineros se dividen en derechos generales a todo concesionario y derechos específicos de los concesionarios de exploración y los concesionarios de explotación.

En lo que interesa, es necesario señalar que todo concesionario minero tiene la facultad exclusiva de catar y cavar en tierras de cualquier dominio con fines mineros dentro de los límites de la extensión territorial de su concesión. Tiene también derecho a que se constituyan las servidumbres convenientes a la exploración y explotación mineras. Del mismo modo, el concesionario minero tiene, por el sólo ministerio de la ley, el derecho de aprovechamiento de las aguas halladas en las labores de su concesión, en la medida en que tales aguas sean necesarias para los trabajos de exploración, de explotación y de beneficio que pueda realizar, según la especie de concesión de que se trate. Estos derechos de agua son inseparables de la concesión minera y se extinguen con ésta.

Los concesionarios de exploración tienen derecho exclusivo: 1) Ha hacer libremente calicatas y otras labores de exploración minera; 2) Ha iniciar el procedimiento judicial para constituir concesión de explotación, dentro de los límites y plazos de duración de la concesión de exploración; 3) Ha hacer suyos los minerales concesibles que necesite extraer con motivo de las labores de exploración o investigación y 4) Ha ser indemnizado en caso de expropiación, por el daño patrimonial que efectivamente se le haya causado.

Por su parte, los concesionarios de explotación o pertenencia tiene derecho exclusivo a: 1) explorar y explotar libremente las minas sobre las cuales recae su concesión y a realizar todas las acciones que conduzcan a esos objetivos; 2) a hacerse dueño de todas las sustancias minerales que extraigan y que sean concesibles a la fecha de quedar judicialmente constituida, comprendidas dentro de los límites de su concesión y 3) a ser indemnizado en caso de expropiación de la concesión, por el daño patrimonial que efectivamente se le haya causado.

Para los efectos de la aplicación de normas penales, conviene resaltar algunas de las características del sistema jurídico minero que establecen las normas antes reseñadas, todas vez que introducen peculiaridades que deben ser consideradas cuidadosamente a la hora de establecer conductas típicas, antijurídicas y culpables.

Lo primero que resalta es el hecho que el Estado es dueño de todas las minas, esto es, de las sustancias concesibles, metálicas y no metálicas, incluyendo algunas sustancias orgánicas como los hidrocarburos.

En segundo término, los concesionarios titulares de un derecho real e inmueble, tiene un conjunto de facultades que pueden ejercer con exclusividad, respecto del objeto de la concesión, es decir, las sustancias concesibles que se encuentren dentro de la extensión territorial en que se ha establecido.

Luego, hay que señalar que, entre esos derechos, está el que faculta a los particulares para apropiarse de las sustancias que el derecho declara concesibles, mediante el establecimiento de la debida concesión y el posterior acto de extracción o separación de los minerales desde su depósito natural.

Un aspecto singular del derecho minero es aquel que establece que la concesión es un derecho real e inmueble distinto e independiente del dominio del predio superficial, en cuyas entrañas estuvieren situados los yacimientos minerales. En consecuencia, debemos distinguir desde el punto de vista fáctico entre la usurpación por ocupación del predio superficial y usurpación de la concesión minera que en el mismo predio tiene su extensión territorial.

En fin, la usurpación de la concesión minera puede afectar la facultad más propia que tiene el concesionario de pertenencia o concesión de exploración, que le permite apropiarse de los minerales concesibles que se encuentre en la extensión territorial, mediante su extracción o separación del yacimiento natural por cualquier medio, o afectar cualquiera otra de las facultades exclusivas de todo tipo de concesionario y de las facultades propias de los concesionarios de explotación o de explotación, como las de catar y cavar en tierras de cualquier dominio con fines mineros, aprovechar las aguas halladas en las labores de la concesión y, en general, explorar, extraer y beneficiar los minerales de su concesión.

En lo relativo a la ubicación de las concesiones mineras, hay que señalar que sólo la pertenencia o concesión de explotación es precedida de mensura, operación en

la cual el ingeniero o perito que la realiza debe colocar hitos sólidamente contruidos y bien perceptibles, a los menos en cada uno de los vértices de la pertenencia o del perímetro del grupo de pertenencias. En cambio, tratándose de concesiones de exploración no existe la obligación de mensurar u construir los referidos hitos.

En fin, hay que agregar que es obligación de los concesionarios mineros de explotación mantener y conservar los hitos que el perito mensurador construyó, conforme a las normas técnicas establecidas en el Reglamento del Código de Minería, en cada uno de los vértices de la pertenencia o del grupo de ellas que se comprendieron en una misma operación de mensura¹⁰⁸.

2. Características del régimen minero con importancia para los efectos penales

2.1. El delito de usurpación en general.

Encaminados a fundamentar nuestra tesis, resulta necesario examinar someramente el tratamiento que se ha dado en nuestra doctrina al delito de usurpación, con el fin de confrontar dicha doctrina que la situación fáctica planteada y las peculiaridades del derecho real de concesión minera.

“El delito de usurpación es un delito de apropiación por medios materiales, que recae sobre inmuebles o derechos reales. Los inmuebles no se sustraen, como ocurre en el hurto o el robo con los muebles, sino que se ocupan, y los demás derechos reales se usurpan”¹⁰⁹.

“(…) la usurpación consiste en la ocupación de un bien inmueble, en el despojo de un derecho real constituido en él o en la apropiación de las aguas, con o sin violencia en las personas”.

¹⁰⁸ GARCÍA, Montufar Guillermo. “La propiedad minera. El dominio originario de las minas. Colegio de Abogados de Lima. Perú. 1953. Pág. 73.

¹⁰⁹ ETCHEBERRY, Alfredo. “Derecho Penal. Tomo III”. Editorial Jurídica de Chile. Tercera Edición Revisada y Actualizada. Santiago de Chile - Chile. 1997. Pág. 367.

En relación con la culpabilidad, tanto la ocupación de un inmueble como el despojo o usurpación de otro derecho real, la doctrina se inclina por la exigencia de dolo directo, debido a que se encuentra implícito en la descripción típica un elemento subjetivo. Elemento subjetivo que no es definitivamente un ánimo de apropiación o de señor y dueño, ya que esa pretensión resulta imposible frente a un sistema registral aplicable a la propiedad raíz y a los derechos reales en general.

“Para Mario Garrido, el hurto y el robo son delitos de apropiación cometidos por medios materiales, los delitos de usurpación son a su vez delitos de apropiación por medios materiales, pero se diferencian de los primeros en cuanto al objeto material sobre el cual recae la acción, en aquellos son bienes muebles ajenos, en estos son bienes inmuebles, derechos reales o aguas, donde la ajenidad no es una exigencia general del tipo legal, como en el hurto y en el robo”¹¹⁰.

“Es interesante, para nuestro planteamiento, la afirmación de Garrido cuando señala que el bien jurídico protegido en estos delitos no es la propiedad en sí, sino que el ejercicio de las facultades que de ese derecho se derivan, o sea el poder de gozar real y libremente del bien inmueble o de las aguas, concluyendo que lo que la usurpación protege es el efectivo y tranquilo disfrute del bien”¹¹¹.

La verdad es que el único ánimo que se exige para penar la ocupación de un bien inmueble o la usurpación de un derecho real, es el impedir o entorpecer el libre ejercicio de los derechos y facultades que emanan del dominio de un bien raíz o los derechos o facultades que son peculiares a otros derechos reales.

¹¹⁰ LABATUT, Gustavo. “Derecho Penal. Tomo II”. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile. 2000. Pág. 219.

¹¹¹ GARRIDO, Mario. “Derecho Penal. Tomo IV”. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile - Chile, 2000. Pág. 273.

2.2. Ánimo de lucro en la usurpación

El ánimo de lucro no es necesario en este delito. Por el contrario, yo opino que es de la esencia de la usurpación el ánimo de lucro, por tratarse de una variante del robo o del hurto.

La mayoría de la doctrina se inclina a sostener que no es necesario el ánimo de lucro en la usurpación y que puede concebirse una usurpación hecha con ánimo de venganza o por hacerse justicia por sí mismo. Se agrega que, si bien es un delito de apropiación, no es una variedad de robo o de hurto, toda vez que la definición del Código Penal no se extiende al delito de usurpación, como se advierte claramente de su tenor literal.

Estimo, del mismo modo, que aunque la usurpación sea generalmente cometida con ánimo de lucro, o el ánimo pueda traducirse perfectamente en un ánimo de lucro consistente en el aprovechamiento de la propiedad ocupada de manera más o menos permanente, no es necesario este requisito para sancionarla, y no sólo porque la usurpación no encaja en la definición del hurto y robo, sino porque el bien jurídico protegido no es la propiedad del inmueble ocupado o el derecho real despojado, sino que la perturbación o embarazo del ejercicio de los derechos y facultades que emanan del dominio o de los otros derechos reales afectados por el ilícito.

Al respecto, hay que señalar que el ánimo de apropiación del inmueble ocupado o el derecho real usurpado que pueda estar en el ánimo del autor, en relación de las diversas formas de prescripción adquisitiva, saneamientos y otras figuras que permiten adquirir un inmueble valiéndose de la posesión del mismo, clandestina o regular, son materias enteramente regidas por el Derecho Civil, que no afectan a las soluciones que da el Derecho Penal en la materia motivo de este estudio¹¹².

¹¹² MATUS, Jean Pierre. RAMIREZ, María Cecilia. "Lecciones de Derecho Penal". Editorial de la Universidad de Talca. Talca - Chile. 2002. Pág.153.

2.3. Las aguas frente a la usurpación

En relación con las aguas, la generalidad de la doctrina estima que no pueden ser hurtadas, salvo que se encuentren en envases o depósito, que por su elaboración previa a la entrega al comercio se transforman en otros bienes. Esto es más evidente en el ordenamiento jurídico nacional, porque en éste la sustracción de aguas configuran el delito de usurpación, respecto de las aguas que se sacan de represas, estanques, ríos, lagos y aun de las redes de agua potable, se sancionan como usurpación.

La verdad es que si nada dispusiere el ordenamiento penal en relación directa con la sustracción de aguas, debería sancionarse esa conducta como usurpación, de conformidad con la normas generales, puesto que siendo las aguas bienes nacionales de uso público están como tales fuera del comercio humano y su apoderamiento sin derecho constituye despojo del derecho real de aprovechamiento sobre ellas, constituido conforme a la legislación vigente.

usurpación de aguas, señalando que lo que justifica el tratamiento en un tipo autónomo de la usurpación es la particular regulación constitucional de las aguas, que las declara bienes nacionales de uso público y sobre los cuales sólo pueden existir derechos de aprovechamiento y no de propiedad, no pudiéndose al respecto configurar el requisito de ser “cosa mueble ajena”.

Resulta de singular importancia tener en cuenta el tratamiento que da el Código Penal y la doctrina a la usurpación de aguas, dada la similitud de tratamiento jurídico que tiene con los minerales y los derechos de aprovechamiento sobre ellos, denominados en forma genérica como concesiones¹¹³.

2.4. La usurpación de concesiones mineras

“Arturo Alessandri Rodríguez opinaba que sólo son verdaderos inmuebles las tierras y las minas, o sea, los únicos bienes que tienen una

¹¹³ GUTIÉRREZ, Guardia Carlos Amado. “La propiedad minera”. Instituto de Investigaciones FIGMMG. México 2010. Pág. 11 - 12.

situación fija y que no pueden materialmente ser transportados de un sitio a otro”¹¹⁴.

En este mismo sentido, resulta interesante señalar que, con ocasión de la discusión sobre el objeto material de la usurpación y la distinción entre bienes muebles para el derecho penal y muebles en el derecho civil, diversos autores arriban a la conclusión que la “ocupación” como forma de usurpación de los inmuebles, queda reducida básicamente a las tierras y a las minas.

“El Derecho de Minería se centra fundamentalmente en un bien que es objeto de la regulación jurídica, el yacimiento mineral o mina. Yacimiento mineral o simplemente yacimiento es el sitio de la naturaleza donde se encuentran los minerales, y por mineral debemos entender en general cualquier sustancia inorgánica que puede sustraerse de la tierra para su aprovechamiento. Mina, que de ordinario se usa para designar el yacimiento, en el lenguaje técnico tiene otras acepciones, como la de excavación que se hace por pozos, socavones, o a tajo abierto, para extraer los minerales, o también conjunto de trabajos y de instalaciones en el subsuelo y en la superficie, concurrentes a la explotación de un yacimiento”¹¹⁵.

Sin embargo, para nuestro ordenamiento jurídico las expresiones yacimiento y mina son sinónimas. Como ya señalamos en la primera parte, el terreno superficial donde se encuentra el yacimiento puede ser de un dueño distinto del concesionario minero o de propiedad de este mismo, y desde el punto de vista jurídico es un inmueble o bien raíz que está sometido a la legislación general aplicable a los inmuebles. De manera que ese inmueble, terreno superficial, podrá ser objeto del delito de usurpación conforme a las normas generales, y

¹¹⁴ ALESSANDRI, Arturo. “Similitud del concepto de cosa muebles en el derecho civil y penal”, en Revista de Ciencias Penales, Tomo VIII, Santiago de Chile. 1945. Pág. 174.

¹¹⁵ LIRA, Samuel. “Curso de Derecho de Minería”. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile. 1994. Pág. 9.

estaremos ante la usurpación por ocupación de un bien raíz, independientemente de que allí se encuentre o no el yacimiento o mina.

Esto es así porque las minas, en tanto minerales en estado natural, son de propiedad del Estado, propiedad de una naturaleza tal que coloca a esos bienes fuera del comercio humano, como en el caso de las aguas, al punto que aún si el Estado quisiera explotarlos, tratándose de minerales concesibles, debe constituir concesiones o adquirir concesiones ya constituidas.

Ahora bien, como ya señale, los minerales son del Estado en tanto permanezcan en el yacimiento natural, pero el titular de la concesión minera que cubre ese yacimiento tiene la facultad exclusiva de hacerse dueño de esos minerales, lo que hace mediante la separación de ellos desde el criadero o yacimiento, momento en que se transforman en bienes muebles y se incorporan automáticamente al patrimonio del concesionario.

Aclaradas estas primeras cuestiones, debemos señalar que el acto de instalarse en un yacimiento mineral, que se halla dentro de la extensión territorial de una concesión minera de explotación constituida y vigente, y proceder a la separación de los minerales sin derecho, esto es, sin ser titular de concesión minera sobre ese yacimiento, constituye despojo o usurpación en perjuicio del verdadero titular de la concesión minera, toda vez que se excluye a dicho titular del ejercicio de su facultad más esencial, es decir, el aprovechamiento de los minerales mediante su separación.

En efecto, ese acto ha impedido al verdadero titular aprovechar los minerales que se encuentran en los yacimientos situados en la extensión territorial de su concesión, mediante su separación del criadero natural y apropiación, lo que en sí constituye usurpación del derecho real de concesión minera, siendo indiferente para arribar a esta conclusión que el autor del ilícito tenga o no fin de lucro, tenga o no ánimo de señor y dueño, toda vez que el único bien jurídico protegido por la figura típica es el tranquilo disfrute de los derechos y facultades que da a su titular la concesión minera. Así, el autor del ilícito puede tener fin de lucro o

ánimo de señor y dueño, como ánimo de venganza o cualquier otro, todo lo cual carece de importancia para dar por establecida la comisión del delito de usurpación. Cosa distinta es lo que sucede con los minerales extraídos por el usurpador y el destino que éste les da a los mismos.

En primer lugar, hay que señalar que por el acto de extraer sin derecho los minerales el usurpador no se hace dueño de ellos, toda vez que no es titular de concesión de explotación o pertenencia que le faculte para extraer los minerales desde el yacimiento desde el cual los extrajo. Por otro lado, estando los minerales separados del criadero natural se transforman en bienes muebles y ya no son de propiedad del Estado, puesto que la propiedad del Estado es de la mina o yacimiento, es decir del depósito natural de minerales, antes de la separación o extracción de los mismo, y la propiedad del Estado es una propiedad especial, pues es propiedad exclusivamente sobre la mina o yacimiento y sólo lo habilita para establecer concesiones sobre ella, a favor de particulares o de las empresas públicas, en este último caso cuando desee explotar el mismo Estado los minerales. En esta situación, sólo cabe arribar a la conclusión que dichos minerales, separados sin derecho por el usurpador, se incorporan al patrimonio del titular de la concesión, aun cuando no tenga actualmente conocimiento de la extracción ilegal, porque precisamente han sido extraídos de un yacimiento respecto del cual sólo él puede extraerlos, para cuyo fin constituyó la respectiva concesión minera. Por lo demás, la extracción ilegal de los minerales constituye evidentemente un perjuicio patrimonial al concesionario que es víctima de la usurpación, toda vez que el yacimiento se está empobreciendo o agotando, sin que el pueda aprovechar del producto de la extracción clandestina que produce ese agotamiento, como una manera natural y legítima de compensar la disminución del propio yacimiento.

En consecuencia, separados los minerales del yacimiento por el usurpador éstos se incorporan al patrimonio del titular de la concesión, de manera que si se mantienen dentro de la extensión territorial de la concesión sólo se habrá

incurrido en el delito de usurpación, pero si además el usurpador dispone de ellos, sustrayéndolos, beneficiándolos para extraer el mineral fino y venderlo, comete hurto, ya que la nueva figura fáctica se encuadra íntegramente en la figura típica que establece el Código Penal¹¹⁶.

3. La seguridad jurídica

“Sin excepción alguna, todas las legislaciones mineras de América Latina establecen que el Estado tiene el dominio absoluto, inalienable e imprescriptible sobre las minas. Este dominio se ejerce según la organización política de cada nación. Así en Argentina, que es un Estado Federal, las minas pueden ser tanto bienes de la nación como de las provincias, razón por la cual la aplicación de la reforma minera de los noventa exigió la suscripción de un Acuerdo Federal Minero, a fin de garantizar la unidad de la política y sobre todo del tratamiento a la inversión”¹¹⁷.

Esto significa que el régimen concesional o de concesiones ya no tiene aplicación en Bolivia y hemos pasado a un nuevo Régimen Contractual que de acuerdo al modelo de negocios que el Estado pretende llevar adelante para los Recursos Naturales, lo hará mediante Contratos Mineros. La gran incógnita constituye la forma en la que estos Contratos Mineros serán llevados adelante.

3.1. Estabilidad política y seguridad jurídica

“La estabilidad política y la seguridad jurídica son factores muy apreciados por los inversionistas. La estabilidad política implica la existencia de pautas de convivencia que no pongan en riesgo el pacto implícito en las normas constitucionales y que supongan la existencia de mecanismos para garantizar los derechos de los inversionistas. Se trata en última instancia, que las reglas de juego correspondan a un estado de derecho, ajeno a la arbitrariedad de las autoridades. Estas condiciones

¹¹⁶ RUIZ, Bourgeois Julio. “Reflexiones sobre la Propiedad Minera”. Revista de Derecho y Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Concepción de Chile. Santiago de Chile-Chile 1991. Pág. 145.

¹¹⁷ SÁNCHEZ, Albavera Fernando. “Panorama minero de América Latina a fines de los años noventa”. CEPAL. Santiago de Chile, septiembre de 1999. Pág. 18.

*sirven de marco para garantizar la estabilidad jurídica de los derechos mineros otorgados*¹¹⁸.

La predominancia de regímenes democráticos, sin duda, ha creado mejores condiciones de estabilidad política para las inversiones junto con la igualdad de tratamiento entre inversionistas nacionales y extranjeros a que se ha hecho referencia anteriormente.

Las reformas mineras, Por otro lado, han apuntado a garantizar la seguridad de los derechos mineros y a modernizar los regímenes de concesiones. Se ha tendido a fortalecer las instituciones, por cuanto los resultados de las políticas mineras dependen, en gran medida, de las atribuciones y capacidad técnica y administrativa de los organismos encargados de ejecutarlas.

Se pueden apreciar avances significativos en los servicios geológicos; en la modernización de los registros de concesiones; en la constitución de catastros mineros y en general, en los aspectos procesales, que han buscado reducir los grados de discrecionalidad. Ello ha permitido elevar las capacidades endógenas de gestión de los recursos mineros lo cual permite orientar más eficazmente a los inversionistas.

Se ha buscado, además, centralizar el trato con los potenciales inversionistas, evitando la dispersión y duplicación de funciones así como perfeccionar y hacer lo más transparente posible la información y el otorgamiento de derechos mineros.

La vigencia de políticas sustentadas en el libre cateo, prospección y exploración, respetando los derechos vigentes, ha permitido elevar substantivamente los flujos de inversión en la exploración minera que han mejorado el conocimiento del potencial minero existente.

Se han ido superando los grados de ineficiencia en los procedimientos para el otorgamiento de concesiones, con la vigencia de catastros mineros que reducen

¹¹⁸ SÁNCHEZ, Albavera Fernando; ORTIZ, Georgina; MOUSSA, Nicole. "Panorama minero de América Latina a fines de los años noventa". CEPAL - SERIE Recursos naturales e infraestructura. Santiago de Chile 1998. Pág. 56.

los riesgos de conflictos por superposición de derechos. Se ha instaurado, además, en los hechos, un mercado de concesiones sobre la base de la libre transferencia de los derechos mineros, lo que garantiza mayor movilidad a los inversionistas.

En suma, la superación de las barreras de entrada, especialmente en lo que se refiere a la mejor administración de los derechos mineros; la eliminación de las áreas de reserva para el Estado; y la plena vigencia de los derechos del descubridor junto con la libre comercialización de los productos resultantes de la explotación de los recursos, han significado que los inversionistas potenciales miren América Latina como un campo propicio para sus operaciones.

3.2. Condiciones de riesgo - país: Macroeconomía sana y políticas funcionales a la minería

No es propósito de este trabajo reseñar los cambios que se han producido en el comportamiento macroeconómico de los países de la región. Baste señalar que dicho comportamiento es un factor que favorece o desalienta las inversiones.

La reducción de la demanda y el consecuente deterioro de los precios internacionales ha determinado la postergación de una serie de proyectos mineros, especialmente en el caso del cobre aunque el dinamismo de las inversiones en la minería aurífera parece mantenerse por el bajo nivel de los costos que registran los proyectos de inversión en algunos países de la región.

Existe incertidumbre respecto de la forma en que estos acontecimientos puedan afectar los instrumentos económicos que tienen relación con la minería ya que las reformas económicas permitieron, en gran medida, instrumentar políticas funcionales al desarrollo de la minería en lo que va de los noventa.

El grado de estabilidad económica y el manejo de los instrumentos comerciales, cambiarios, tributarios y financieros de la política económica resulta fundamental para crear un entorno favorable a la inversión minera, ya que las empresas son muy sensibles respecto del impacto que dichos instrumentos tienen sobre los costos de producción.

Desde el punto de vista comercial, los inversionistas no aceptan restricciones a su capacidad de vender libremente los productos. Cuando se instauraron monopolios estatales para el comercio exterior de los productos mineros, se produjo una fuerte contracción de la inversión extranjera, como se pudo apreciar en Zongo. Por otro lado, los inversionistas no comparten la idea de establecer márgenes de protección arancelaria elevados ya que ello pone en riesgo la posibilidad de abastecerse de insumos y equipos a precios competitivos. En ese sentido, las reformas arancelarias que han tendido a evitar la dispersión y discriminación arancelaria y a eliminar las restricciones no arancelarias, estimulando la competencia con el exterior han sido funcionales a los intereses de los inversionistas.

Los inversionistas son muy sensibles a la aplicación de restricciones cambiarias y a las apreciaciones del tipo de cambio, ya que ello limita la movilidad de los flujos de capitales, derivados de sus operaciones financieras, y, por otro lado, desalienta las exportaciones, determinando que los eventuales retrasos cambiarios incrementen los costos de producción ya que las divisas que obtienen por sus exportaciones pierden poder adquisitivo interno.

Las empresas no ven con buenos ojos que su competitividad se vea afectada por factores exógenos a la gestión empresarial, sea porque se afecta las condiciones de abastecimiento o porque se producen retrasos cambiarios. Los inversionistas demandan un tipo de cambio estable que refleje la canasta monetaria correspondiente al comercio exterior del país en cuestión, que se mueva con relativa independencia de la coyuntura y que no se distorsione por el ingreso de capitales de corto plazo.

En lo que se refiere a la contratación de servicios de infraestructura (puertos, energía u otros) estiman que debería existir libertad de contratación. En ese sentido, las reformas portuarias y de los mercados de energía han tendido a reducir los costos de transacción, lo que ha impactado favorablemente a la gestión de los costos.

Lo que caracteriza a las empresas mineras como "tomadoras de precios internacionales" es su incapacidad para trasladar a los precios los eventuales sobrecostos que puedan generarse como consecuencia de la política económica.

La concepción de la política tributaria es un tema fundamental. Los inversionistas consideran que debe distinguirse entre las etapas de prospección y exploración en las que no hay ingresos y todo es gasto y la etapa de explotación comercial.

En este sentido, consideran que no debería gravarse la fase de prospección y exploración, lo que implica la no aplicación de aranceles e impuestos internos a la importación de equipos y otros tributos que puedan gravar las compras internas o la contratación de servicios. Demandan que se desgraven directamente los aranceles y tributos existentes o que se devuelvan bajo la mecánica del drawback. En la fase de explotación comercial las empresas consideran que la política tributaria más atractiva es aquella en la que los inversionistas tributan sobre los resultados del ejercicio económico.

Estiman que los impuestos a las transacciones (IVA, impuesto a las ventas, regalías, cánones u otros) al ser ciegos gravan los costos de producción, independientemente de las condiciones del mercado. Les interesa, además, que se estimule la reinversión, para incentivar la exploración o ampliar y modernizar la capacidad instalada, gravando solamente las utilidades distribuidas.

Son muy sensibles también al esquema de deducciones de la masa imponible. Reclaman que los gastos de exploración y desarrollo de las minas puedan ser deducidos de la masa imponible en la fase de explotación comercial. Asimismo, consideran que la depreciación debería ser lo más acelerada posible para que en los primeros años los impuestos pagados sean los menos posibles.

Además, estiman que debería existir en esta fase un esquema de devolución de impuestos internos. No comparten, por otro lado, la idea de establecer esquemas obligatorios de distribución de utilidades entre los trabajadores, considerándolos, en la práctica, como una sobretasa a la tributación sobre las utilidades.

La liberalización de los mercados financieros, especialmente en lo que se refiere a la eliminación de las restricciones para la concertación de créditos del exterior y para utilizar el crédito interno, en el caso de empresas extranjeras, así como la suspensión de los límites a las remesas de utilidades, han mejorado significativamente las condiciones para la inversión minera.

Es importante señalar que una proporción mayoritaria de las inversiones extranjeras se financia con créditos del exterior y no con aportes propios de capital. Estos créditos están normalmente vinculados a compromisos de venta futura, suscritos con los consumidores, que se utilizan para negociar con los bancos¹¹⁹.

3.3. Factores de la seguridad jurídica minera

Dentro del gran espectro de elementos y circunstancias, que condicionan la seguridad jurídica minera, me referiré a dos de ellos, que considero los más importantes, sin querer de esta manera limitar, subsumir o simplificar este tema tan complejo e importante para el desarrollo de la industria, esto son:

1. Cuerpo legal adecuado, sencillo, claro, y estable.
2. Estabilidad institucional, órganos concedentes eficientes que aplican la normativa y combaten la corrupción.

A continuación analizaré cada uno de ellos:

3.3.1. Cuerpo legal adecuado, sencillo, claro, y estable.

1) Evolución Legislativa

He considerado necesario en este punto hacer un análisis comparativo de la legislación minera latinoamericana, para luego concluir sobre el estado de nuestra legislación actual.

La industria minera en el mundo ha evolucionado con el correr del tiempo, de una minería de pequeñas dimensiones, de galerías subterráneas y vetas, hacia una minería de superficie, de grandes

¹¹⁹ Ib ídem. Pág. 57 - 58.

dimensiones y diseminados, que requiere importantes inversiones y tecnología de punta.

Indudablemente las modalidades de trabajo en la exploración y explotación minera que hoy son necesarias, para extraer el recurso minero, no son las mismas que se utilizaban hace 30, 50 o 100 años atrás.

A este cambio propio de la industria minera, se agregó la globalización de la economía mundial, que progresivamente se ha ido instalado en América Latina, con importantes inversiones de capital extranjero, quedando los países de la región sujetos a la competencia del mercado internacional.

La evolución experimentada en la economía regional, el progreso científico y técnico propio de la industria minera, y la consecuente inversión que requiere la misma, obligó a una progresiva reforma de la normativa que rige la actividad. La tendencia legislativa en Latinoamérica, tiene como objetivo central incentivar la inversión privada, simplificar y agilizar la concesión de los derechos mineros, establecer una adecuada protección del medio ambiente, normas claras y precisas de protección y amparo de minas.

Países como, Bolivia, Cuba, Ecuador, Guatemala, México, Perú y recientemente Venezuela se lanzaron a este nuevo cambio, realizando profundas reformas legislativas, la mayoría de ellas durante la década de los noventa, sancionando nuevos Códigos o Leyes de minería, todos en mayor o menor medida inspirados en el espíritu liberal que anima la actividad minera en estos tiempos. Se trata de una normativa menos dirigista, donde es el propio minero quien tiene el control de su derecho, y no la autoridad concedente, disminuyendo notablemente la discrecionalidad imperante en otros tiempos, la autoridad se limita a verificar el

cumplimiento de algunos requisitos esenciales como es el pago del canon o patente, simplificando drásticamente los trámites.

Sólo la legislación minera de Chile proviene de la década de los ochenta, donde no se ha producido modificaciones, debido a que constituye el marco legal pionero en la región, al facilitar y promover la participación del sector privado.

Otro aspecto a tener en cuenta en este análisis, es que la mayoría de los países mantienen el sistema de concesión legal, tradicional en latinoamérica, los derechos mineros sólo se constituyen por imperio de la ley, la autoridad se limita a verificar los requisitos legales, que debe cumplimentar el concesionario, asimismo se mantiene en la mayoría de los países la concesión por vía administrativa, en el caso de Colombia se realiza mediante un contrato administrativo, sólo Chile se constituye el derecho de concesión por vía judicial, a través de tribunales especiales.

Bolivia, posee la legislación minera más avanzada de la región y junto con Perú son los máximos exponentes de este nuevo sistema de concesión legal, cuyas características fundamentales son las siguientes:

- a) Concesión minera única
- b) Canon progresivo
- c) Cuadrícula, como unidad de medida.

a) El sistema de concesión minera única, simplifica el procedimiento administrativo de la concesión del derecho minero, que se otorga de una sola vez, ya que elimina la distinción entre las etapas de exploración y explotación, el minero dentro del área concedida, puede realizar los trabajos que le resulten convenientes, en forma indistinta, sin solicitar nuevos permisos a la autoridad, el derecho es

otorgado sin plazos, ni límites de tiempo como es el caso de Bolivia, donde el minero puede realizar todas las actividades de prospección, exploración, explotación, fundición, refinación y comercialización, sin permiso previo, evitando de esta manera, las consecuentes oposiciones que pudieran suscitarse por parte de terceros.

b) El pago del canon o patente en Bolivia es progresivo, siendo esta la única condición de vigencia del derecho, eliminando el viejo sistema de amparo, inversión de capital y realización de trabajos mineros. En cuanto a Perú el sistema es mixto, requiere inversión, trabajo y pago de patente.

c) En ambos países la concesión minera toma como unidad de medida el sistema de cuadrícula, que es la forma en que se divide la carta geográfica del país. Esta cuadrícula es la base de una pirámide invertida cuyo vértice es el centro de la tierra. La base de dicho prisma es un cuadrado de 25 hectáreas (Bolivia) o un rectángulo de 100 hectáreas (Perú) que se toma como unidad de medida básica. Este sistema de cuadrícula evita la superposición de derechos mineros, eliminando conflictos¹²⁰.

3.3.2. Estabilidad institucional, órganos concedentes eficientes que aplican la normativa y combaten la corrupción.

En Bolivia, se han venido realizando importantes esfuerzos a nivel institucional, dentro de los distintos organismos de la administración pública minera nacional y provincial, para modernizar la infraestructura

¹²⁰ Ib ídem. Pág. 58 -59

edilicia, contar con equipamiento adecuado y capacitar al personal. Donde los actores se deben comprometer en realizar acciones conjuntas para el logro de ciertos objetivos:

- La progresiva reforma y actualización de la legislación minera de fondo para adecuarla a los nuevos modelos tecnológicos vigentes en el mundo;
- La jerarquización de la función pública minera;
- El establecimiento de un sistema de Catastro Minero, eficiente y moderno, que otorgue seguridad y transparencia a los derechos mineros peticionados y otorgados;
- El adecuado monitoreo y control del medio ambiente minero para que la minería resulte ambientalmente sostenible;
- La organización y funcionamiento de un Banco Único de Datos, de amplio espectro, interactivo e interconectado a nivel nacional, provincial e internacional;
- La coordinación y optimización de la investigación científica y tecnológica aplicada a la minería y sus industrias conexas;
- La capacitación de los recursos humanos.

Este marco legal es de gran importancia para unificar en todo el país una metodología de trabajo que viene realizando la nación, y lograr de esta manera que cada departamento minero de Bolivia disponga de organismos mineros adecuados, adaptados y dispuestos a recibir inversiones.

De los objetivos generales propuestos en el Estado plurinacional, quiero detenerme específicamente en dos de ellos, que en mi opinión son los más importantes para lograr organismos o dependencias mineras eficientes que coadyuven al logro de la Seguridad Jurídica:

- El personal de las dependencias mineras
- El sistema de Catastro Minero

1) Recurso humano

El recurso humano de los organismos mineros, es el que debe aplicar la normativa legal vigente, por sus manos pasa la minería de cada departamento, es el que da información a los mineros, grafica sus pedimentos, dispone los plazos dentro del procedimiento, y en definitiva caduca o concede un derecho minero. De allí deriva la necesidad, que se cuente con personal técnicamente capacitado, en actitud de recibir entrenamiento adecuado al carácter del servicio. Siendo necesario garantizar su permanencia, especialización y carrera profesional, con una escala de remuneración acorde a la capacitación adquirida, funciones y responsabilidad asignadas, comprometiéndose a permanecer en el cargo por un plazo a determinar, luego de haber recibido entrenamiento.

El recurso humano es un punto de fundamental importancia para lograr tener organismos mineros eficientes, y adecuados a las exigencias de la actividad minera actual, que estén capacitados para utilizar los medios técnicos puestos a su disposición, y con una escala salarial y sistemas de incentivos adecuados a las funciones que desempeñan, es necesario que las provincias de acuerdo al compromiso asumido con la nación, dispongan los recursos y los medios necesarios para lograr que este objetivo se mantenga en el tiempo, a través de una adecuada estabilidad institucional, de nada sirve tener instrumentos legales idóneo si no se cuenta con el personal que los utilice adecuadamente.

Es necesario destacar que nuestro sistema de concesión de minas es legal, es decir que las condiciones de vigencia de esta concesión, dependen de la ley y no del arbitrio de la autoridad, que no puede

acordar condiciones distintas a las que dispone la ley. Al contar con personal capacitado, con estabilidad laboral y salario acorde a sus funciones, comprometido con el cambio y que combate la corrupción, se podrá aplicar mejor y en forma más eficiente la normativa legal minera.

2) Catastro Minero

El Catastro Minero, es una herramienta importante para otorgar seguridad y transparencia a los derechos mineros. Catastro grafica todas las solicitudes de concesión dentro de la carta geográfica nacional, es decir que se coloca en un plano la ubicación espacial de cada derecho minero. El Catastro Minero es una herramienta de gran utilidad para conocer gráficamente la situación de todas las concesiones mineras, distinguiendo con precisión las áreas libres de aquellas que se encuentran ocupadas.

Hasta hace algunos años el Catastro Minero utilizaba como herramientas de graficación, el denominado sistema de planos o pláncelas, que se realizaba a mano, sobre la carta geográfica, pudiendo determinar la punta del lápiz una diferencia en el campo de entre 50 a 100 metros aproximadamente, esta metodología de trabajo ocasionaba importantes conflictos legales, debido a la incorrecta graficación, con la consecuente superposición de derechos, generando una notable falta de seguridad jurídica.

Hoy se cuenta con sistemas más seguros y precisos para graficar derechos mineros, que se realizan a través de sistemas informáticos como Autocad Map, donde se ubica el pedimento minero con una

exactitud de centímetros, gracias al sistema de coordenadas que los softwares utilizan, quedando todo registrado en una base de datos.

La reciente modernización que se ha producido en el Catastro Minero nacional y provincial, a través de la utilización de equipos y software apropiados, está generando mayor claridad y precisión sobre la situación de los pedimentos mineros en el país.

El objetivo propuesto, es contar con un sistema de Catastro eficiente y moderno, que otorgue seguridad y transparencia a los derechos mineros peticionados y otorgados, asimismo se pretende contar con toda esta información a través de un sistema de interconexión a nivel nacional, provincial e internacional, por el Sistema unificado de información Minera (SUIM).

El esfuerzo inicial está realizado, ahora es conveniente que cada departamento tome las medidas necesarias para poder organizar y mantener actualizado los catastros mineros con todos los pedimentos existentes, respetando el sistema de coordenadas Gauss Kruger, dispuesto por la ley, para así tener un catastro seguro y confiable que refleje la realidad de cada provincia¹²¹.

3.4. Definiciones sobre responsabilidad social empresarial

“Como un proceso a través del cual las empresas asumen la responsabilidad de su accionar manifestado en sus productos y la cadena de valor en los campos social, económico y ambiental, rindiendo cuentas y dialogando con los interesados. Desde ese punto de vista, la RSE como modo de gestión de negocios, debe ser transversal a todas las acciones

¹²¹ Ib ídem. Pág. 60 - 63.

desarrolladas por la empresa, por lo que resulta difícil afirmar si una empresa es responsable o no a partir de determinadas acciones o hechos puntuales”¹²².

Por otro lado afirmo que la Responsabilidad Social Empresarial es esencialmente un concepto con arreglo al cual las empresas deciden voluntariamente contribuir al logro de una sociedad mejor y un medio ambiente más limpio” más adelante señalo que la Responsabilidad Social debe considerarse una inversión y no un gasto al igual que la gestión de la calidad.

“Responsabilidad Social Empresarial como el compromiso continuo de un negocio para comportarse éticamente y contribuir al desarrollo mientras mejora la calidad de vida de la fuerza laboral y de sus familias, así como de su sociedad y comunidad”¹²³.

Responsabilidad social empresarial se refiere a las acciones que toda unidad productiva debe llevar adelante para trabajar en conjunto con sus empleados, sus familias, el gobierno y la sociedad civil para garantizar la sostenibilidad del desarrollo y el acceso a una calidad de vida digna. En consecuencia la Responsabilidad social empresarial es un compromiso entre el sector empresarial y la sociedad civil para crear una instancia de cooperación que permita mejorar las condiciones de vida, tanto de sus trabajadores como del resto de la población.

¹²² FUNDACIÓN EL OTRO. “La Responsabilidad Social Empresarial en la comunicación empresarial”. Una mirada sobre conceptos y acciones en 26 empresas multinacionales. Buenos Aires, agosto 2005. Pág. 26.

¹²³ CPTS. “Principios y método para desarrollar un programa de Responsabilidad Social Empresarial”. Centro de Eficiencia Tecnológica del Perú y la Consultora Suiza Neosys. La Paz - Bolivia, agosto de 2005. Pág. 125.

4. Mineros chicos avasallados por los comunarios en la minería de La Paz

Cuadro N° 2. Mineros chicos avasallados por los comunarios en la minería de La Paz

N°	Concesionario	Provincia	Cantón	Observación
1	Freddy Romero P.	Inquisivi	Quime	
2	Osear Bellota Cornejo (2 concesiones)	Murillo	Zongo	
3	Rodolfo Aguilar Rivero	Loayza	Viloco	Solucionado
4	Walter Pastor Cuevas	Murillo	Milluni	Solucionado
5	Guillermo Cortez Arce	Larecaja	Sarampione	
6	Gonzalo Soria Sanjinés	Aroma	Sicasica	
7	Sixto Villca Massi	Inquisivi	Quime	
8	Internacional Mining	Sud Yungas	Yanacachi	Solucionado
9	Mariano Pero T.	Loayza	Rodeo	
10	Walter Baltazar Escalera	Inquisivi	Choquetanga	
11	Pedro García Flores	Inquisivi	Choquetanga	
12	Gerardo Sarmiento V.	Inquisivi	Quime	
13	Pablo Schwarg (Empresa. Puerta del Sol)	Los Andes	Vilaque	
14	Asunta Aruquipa	Los Andes	Vilaque	Solucionado
15	Max Cerón Choque	Murillo	Milluni	Solucionado Sociedad
16	Freddy Martínez Gumiel	Nor Yungas	Coripata	
17	Asociación de concesionarios	Los Andes	Vilaque	
18	Justo Aruquipa Flores	Los Andes	Vilaque	
19	Jacinto Torrez Vía	Los Andes	Vilaque	

20	Marcelino Aruquipa Canaza	Los Andes	Vilaque	
21	Máximo Flores	Los Andes	Vilaque	
22	Adolfo Quispe P.	Los Andes	Vilaque	
23	Lucena Aruquipa	Los Andes	Vilaque	
24	Walter Siles Saenz	Los Andes	Vilaque	Latente
25	Romas Quispe Huanca	Los Andes	Pucarani	
26	Luis Blanco Miranda	Loayza	Chihuacatu	
27	Grover Simbron Vargas (Sucesión)	Murillo	Palca	
28	Viactoriano Huanca Canaza	Franz Tamayo	Palca	
29	José Camacho	Murillo	Palca	
30	Empresa minera “Lipichi”	Larecaja	Laripata	Latente
31	Antonio Vargas Averanga	Larecaja	Sata Rosa	Latente
32	Chojlla (Denuncio Guido Mitma FSTMB)	Nor Yungas	Santa Rosa	
33	Laramcota Killmany	Loayza	Yaco	
34	Chojñacota de Mariano Pero	Loayza	Yaco	
35	Monte Blanco	Loayza	Yaco	
36	Rodeo (EMUSA)	Loayza	Yaco	
37	Luis Fernando Pero (9 concesiones cuadrículas)	Loayza	Yaco	
38	Luis Fernando Pero (9 concesiones pertenencias)	Loayza	Yaco	
39	Cooperativa Paconi Chico Providencia Ltda.	Inquisivi	Quime	
40	Jose Camacho	Murillo	Palca	
41	Empresa minera Imalaya	Murillo	Carimbaya	Latente
42	Empresa minera Lipichi	Larecaja	Laripata	Latente

43	Sayaquira Kyllmann	Loayza	Yaco	
44	Colquiri Sinchi Huayra	Inquisivi	Colquiri	Tomado por cooperativas

Fuente: Elaboración propia 2012.

Aunque con diferente alcance y envergadura, los avasallamientos que caracterizan la Bolivia minera: Es el modelo agrario, el industrial y el extractivo- exportador. El ultimo caracterizado por la minería en Bolivia que genera buenos ingresos en el país, mientras que los dos primeros han sufrido drásticas transformaciones en las últimas décadas, y continúan operando de manera explícita o implícita como narrativa social fundamental y horizonte de expectativas de nuestras sociedades, el perfil del tercero, ligado a la explotación de los recursos naturales, pese a su expansión exponencial, aparece desdibujado y apenas está presente en el imaginario cultural de los bolivianos por los constantes avasallamientos mineros en Bolivia, en particular de La Paz como se puede apreciara en el anterior cuadro.

CAPÍTULO VI

RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS Y ENTREVISTAS REALIZADAS EN ZONGO

El presente capítulo es el trabajo de campo realizado en el distrito rural N° 23 Zongo del municipio de La Paz, donde primeramente se presentaran los datos obtenidos tras la realización de las encuestas y posteriormente se presentaran los resultados de las entrevistas realizadas a entendidos sobre la materia de seguridad jurídica minera, lo cual permitirá establecer la demostración de la hipótesis de investigación, como también permite elaborar una propuesta de solución ante el problema de los avasallamientos mineros.

1. Distrito rural N° 23 Zongo

Zongo está situado a lo largo del río del mismo nombre, que nace en la Cordillera Real, pero corre en dirección norte. En esta zona se utiliza el recurso agua por parte de COBEE para la generación de energía eléctrica que abastece del servicio a las ciudades de La Paz y El Alto; es donde se concentran la mayor parte de las comunidades que conforman el conjunto de asentamientos del área rural del Distrito de Zongo. En esta zona son importantes los parajes de altura de la cordillera, destacando el nevado Huayna Potosí y lagunas naturales producto del deshielo.

Se encuentra en el Distrito Rural de Zongo en el valle del mismo nombre, es uno de los principales recursos de provisión hidroeléctrica, la misma que esta operada por una entidad privada. Tiene como principales afluentes a los ríos Lainosa, Coscada, Chuchulluni.

El área rural del Municipio de La Paz tiene una superficie total de 183.180,84 hectáreas. Su débil vinculación con el área urbana, consecuencia de una falta de infraestructura caminera acorde con los requerimientos de la región, limita el desarrollo de los recursos productivos de las Subalcaldías situadas en esta región.

Distrito rurales 22 y 23 de Hampaturi y Zongo tienen una superficie de 1.831.859.672 m² 183.186 Has.1.832 Km². La población del distrito 23 de Zongo es de 2666 habitantes¹²⁴.

La extensión territorial del Distrito corresponde el 70% del territorio del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz. El distrito tiene, cuatro sectores importantes: Valle de Zongo, Zongo Choro (Sector tropical), Apana Tirma (Limita con el municipio de Coroico) y sector Chucura.

2. Comunidades de Zongo

2.1. Comunidades del Valle de Zongo

Botijlaca, Llaullini, Tiquimani, Cañaviri, Cuticucho, Coscapa, Kimsa Mojenitani, Chirimoyani, Pueblo de Zongo, Islani Bajo, Harka, Huaylipaya, Huaji, Chuquini, Susupi, Cielo jahuirá y Apana.

2.2. Comunidades de Zongo choro

Monte Verde, San Jorge, San Jorge 2°, Cobija, Santa Rosa, Ingavi, Esperanza, Monte Olivo, Huaricunca, Buenos Aires, Yurumani, 3 de agosto y Bella vista¹²⁵.

¹²⁴ GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ. "Dossier estadístico del municipio de La Paz 2000 - 2005". Dirección de planificación y control. La Paz Bolivia. 2005. Pág. 30.

¹²⁵ Ib ídem. Pág. 56.

Cuadro N° 3.
Minas del Distrito rural N° 23 Zongo

N°	Comunidad	Mina	Mineral producido	Empresa
1	Canaviri	Mina San Luis	Estaño	Empresa privada
2		Chacaltaya	Estaño	Empresa privada
3		Kantuta	Estaño	Empresa privada
4	Coscapa	Vesubio	Wolfram, estaño.	Empresa privada
5	Jarca	El solterito	Estaño	Empresa privada
6		San Antonio	Estaño	Empresa privada
7		Sucesiva San Antonio	Estaño	Empresa privada
8	Cahua grande	Mauricio	Smelita	Empresa privada
9		Ignacio Esperanza	Smelita	Empresa privada
10		Alexander	Smelita	Empresa privada
11	Comunidad II	El Chaco	Oro	Empresa privada
12		Rio Cielo Jahuira	Oro	Cooperativa

Fuente: Elaboración propia. 2012.

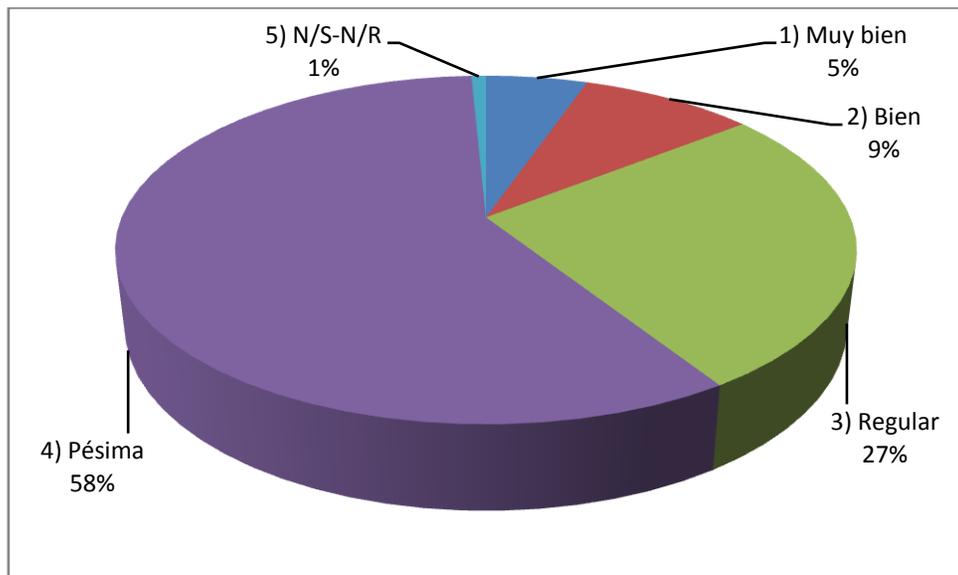
Como se puede apreciar Existe una cantidad importante de minas en el distrito rural N° 23 de Zongo, del municipio de La Paz, lo cual demuestra el porque se realizo la investigación en este sector, cabe señala que muchas de las actividades mineras se realizan en la clandestinidad, lo cual genera, evasión tributaria e inseguridad jurídica. Estableciendo el campo de estudio presentare a continuación los resultados obtenidos en el trabajo de campo.

3. Resultados de las encuestas

Cuadro N° 4

1. ¿Cómo usted cree que se ha llevado adelante la protección de las actividades mineras?

RESPUESTAS	RESULTADOS	PORCENTAJES
1) Muy bien	7	5%
2) Bien	12	9%
3) Regular	35	27%
4) Pésima	77	58%
5) N/S-N/R	1	1%
TOTAL	132	100%



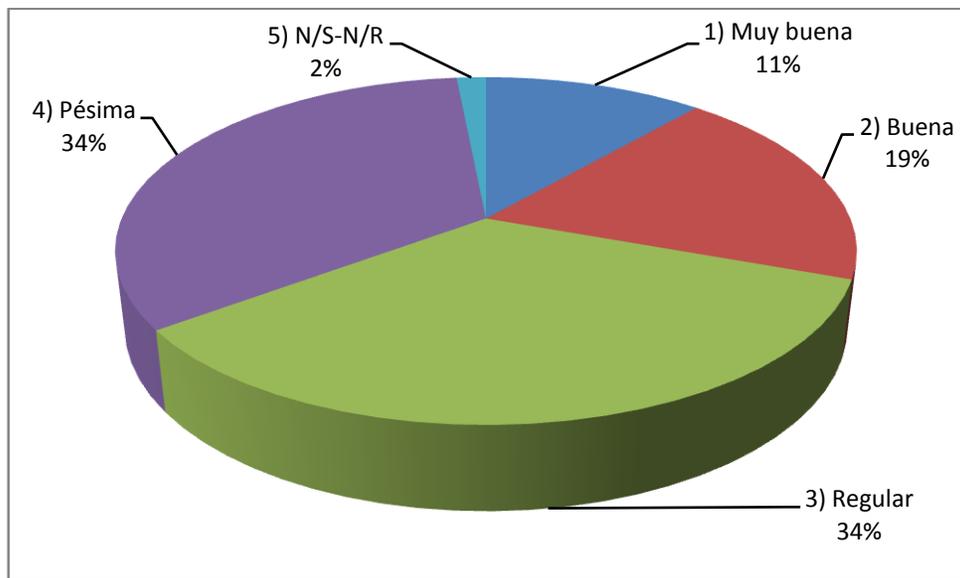
Fuente: Elaboración propia 2012

Se puede notar que los pobladores de Zongo piensan que la protección de las actividades mineras se ha llevado de manera pésima con un 48 %, de manera regular con un 27 %, bien con un 9 % y muy bien con un insignificante 5 %, lo cual muestra que la protección de las empresas mineras es muy débil lo cual genera que hayan mas y mas avasallamientos.

Cuadro N° 5

2. ¿Cuál es la situación social, económica y cultural de la minería en el distrito N° 23 Zongo?

RESPUESTAS	RESULTADOS	PORCENTAJES
1) Muy buena	15	11%
2) Buena	25	19%
3) Regular	45	34%
4) Pésima	44	34%
5) N/S-N/R	2	2%
TOTAL	132	100%



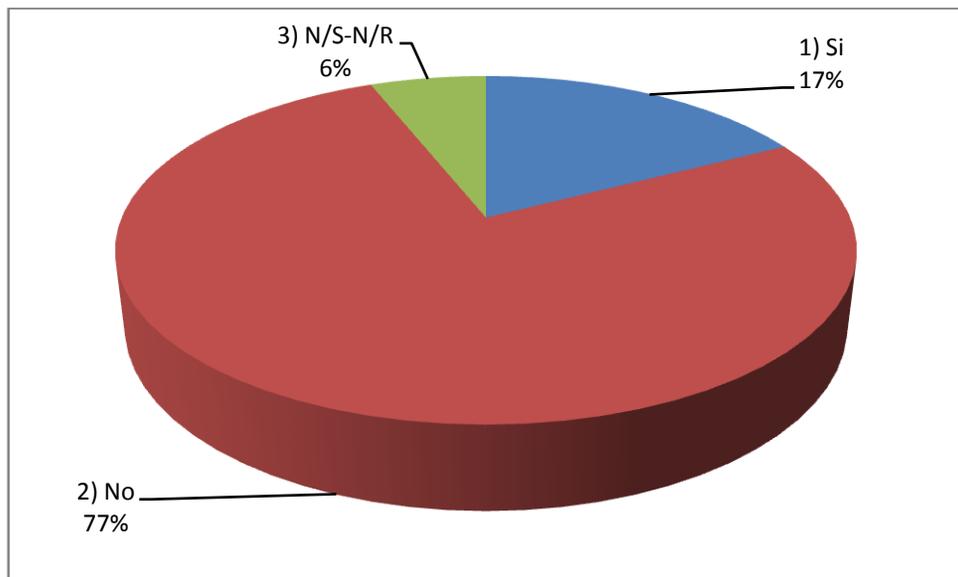
Fuente: Elaboración propia 2012

Se puede ver que la situación económica del distrito rural N° 23 Zongo, según sus pobladores es regular con un 34 %, pero a la vez piensan con un 34 % resultado igual que la anterior que la situación es pésima lo cual indica que la situación esta regular en la minería de Zongo, un 19 % piensa que es buena y muy buena con un 11 %, lo cual me permite afirmar que el sector minero es de trascendencia para este sector del país.

Cuadro N° 6

3. ¿Cree usted que hay seguridad jurídica frente a los avasallamientos mineros?

RESPUESTAS	RESULTADOS	PORCENTAJES
1) Si	23	17%
2) No	101	77%
3) N/S-N/R	8	6%
TOTAL	132	100%



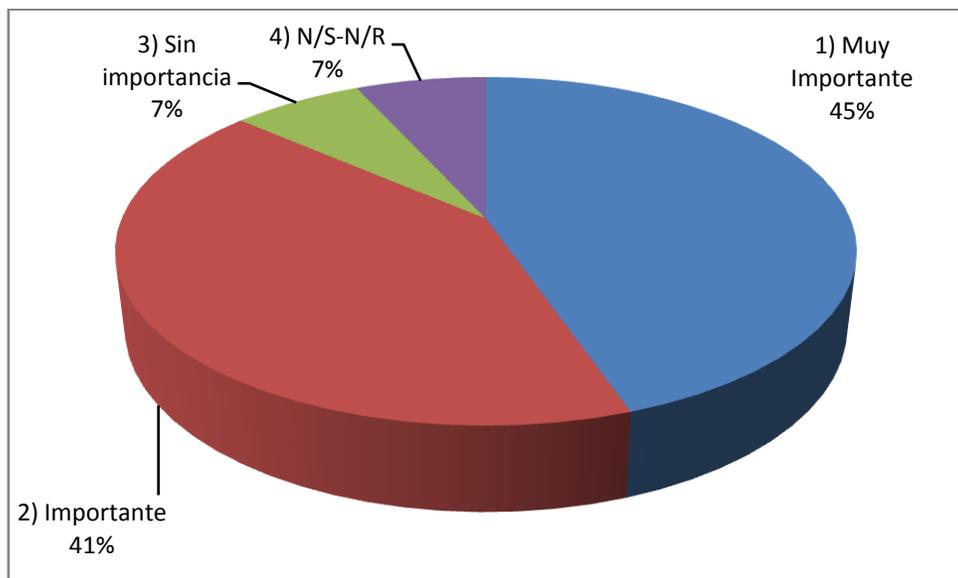
Fuente: Elaboración propia 2012

El 77 % de la población encuestada piensa que no hay seguridad jurídica frente a los avasallamientos mineros, lo cual es con una mayoría absoluta, lo cual es de conocimiento público por los constantes avasallamientos mineros existentes en el país, pero se debe tomar en cuenta que una minoría de 17 % manifiesta que si hay seguridad jurídica, pero con una diferencia muy marcada.

Cuadro N° 7

4. ¿Cómo considera usted la problemática de los avasallamientos mineros?

RESPUESTAS	RESULTADOS	PORCENTAJES
1) Muy Importante	59	45%
2) Importante	55	41%
3) Sin importancia	9	7%
4) N/S-N/R	9	7%
TOTAL	132	100%



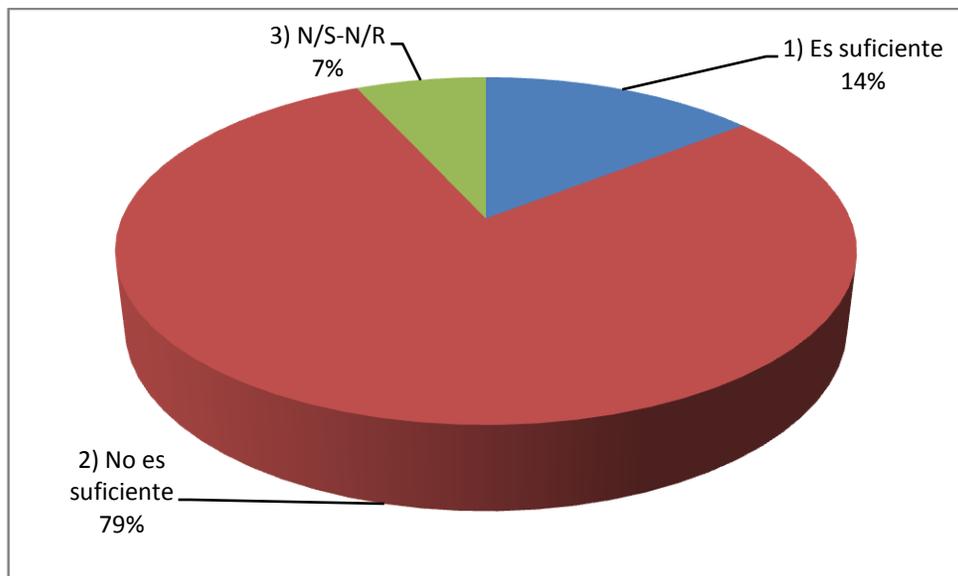
Fuente: Elaboración propia 2012

La problemática de los avasallamientos mineros es considerada muy importante por los pobladores de Zongo con un 45 % y solo importante con un 41 %, marcando la importancia que tiene para la población la actividad minera y la seguridad jurídica que ellos necesitan para salir adelante en el manejo de los minerales, reducidamente un 7 % indica que no tiene importancia, lo cual confirma lo aclarado.

Cuadro N° 8

5. ¿Cree usted que la normativa jurídica vigente es suficiente para promover la seguridad jurídica de las actividades mineras realizadas por las empresas mineras?

RESPUESTAS	RESULTADOS	PORCENTAJES
1) Es suficiente	19	14%
2) No es suficiente	104	79%
3) N/S-N/R	9	7%
TOTAL	132	100%



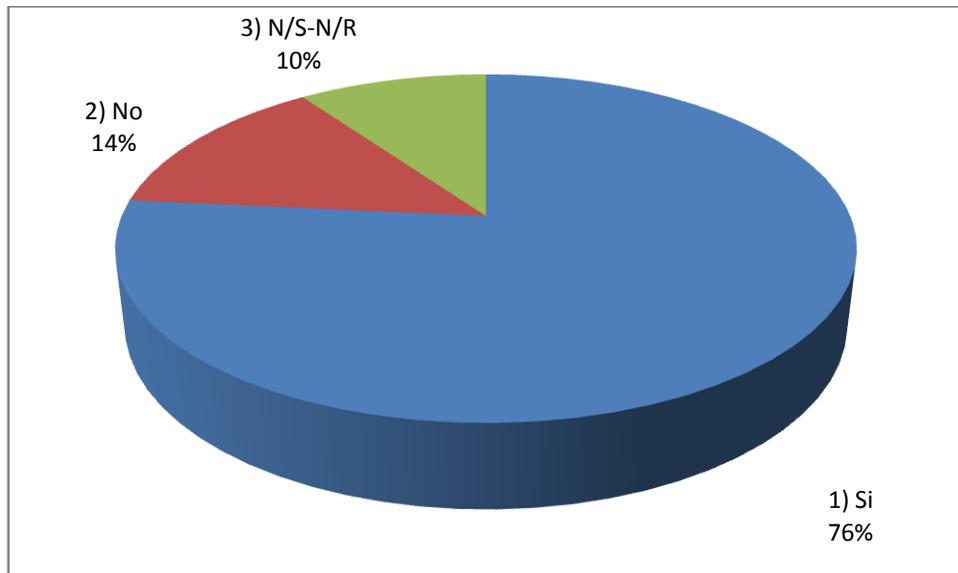
Fuente: Elaboración propia 2012

La mayoría de los encuestados de la población de Zongo piensa que la normativa jurídica vigente no es suficiente para promover la seguridad jurídica de las actividades mineras con un 79 %, lo cual hace notar la necesidad de actualizar la normativa jurídica vigente, pero a la vez se debe hacer notar que el 14 % de la población encuestada piensa que suficiente marcando una diferencia importante entre ambas opciones.

Cuadro N° 9

6. ¿Usted cree que existe la necesidad de implementar una normativa jurídica que brinde seguridad jurídica contra los avasallamientos de las actividades mineras?

RESPUESTAS	RESULTADOS	PORCENTAJES
1) Si	101	76%
2) No	18	14%
3) N/S-N/R	13	10%
TOTAL	132	100%



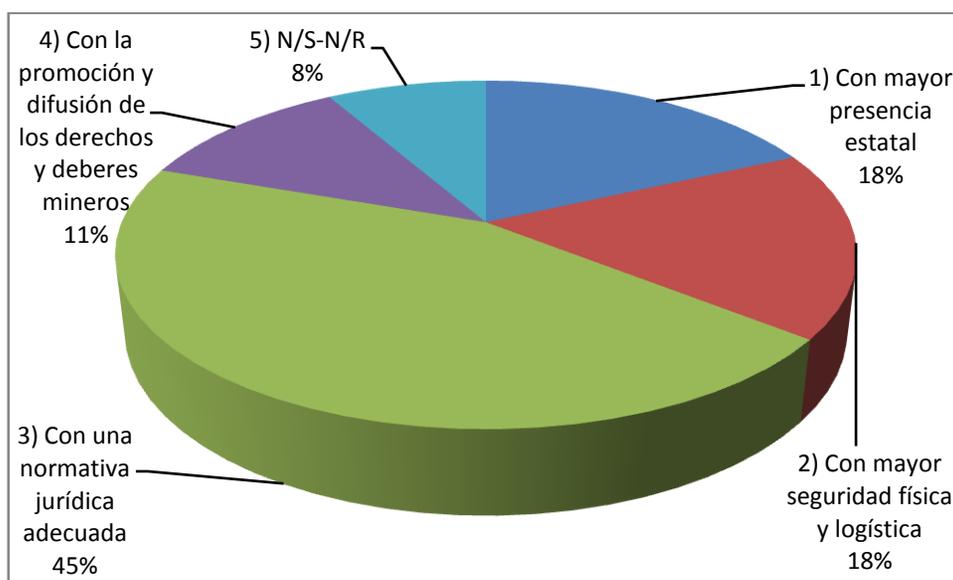
Fuente: Elaboración propia 2012

Con una mayoría el 76 % piensa que es necesario implementar una normativa jurídica que brinde seguridad jurídica contra los avasallamientos de las actividades mineras realizadas, esto hace notar que la seguridad jurídica de las inversiones privadas esta en constante peligro, pero con un 14 % piensa que no se debe implementar una normativa jurídica que brinde seguridad jurídica contra los avasallamientos mineros.

Cuadro N° 10

7. ¿Según usted de qué manera se fortalecería la seguridad jurídica contra los avasallamientos de las actividades mineras realizadas por las empresas mineras?

RESPUESTAS	RESULTADOS	PORCENTAJES
1) Con mayor presencia estatal	24	18%
2) Con mayor seguridad física y logística	23	18%
3) Con una normativa jurídica adecuada	59	45%
4) Con la promoción y difusión de los derechos y deberes mineros	15	11%
5) N/S-N/R	11	8%
TOTAL	132	100%



Fuente: Elaboración propia 2012

La solución que prefieren los encuestados para fortalecer la seguridad jurídica contra los avasallamientos de las actividades mineras realizadas por los empresarios mineros con un 45 % es una normativa jurídica adecuada, en segundo lugar con un 18 % se debe incrementar la presencia estatal, compartiendo este segundo lugar con el mismo porcentaje de 18 % con mayor seguridad física y logística y en ultimo lugar con un 11 % con la promoción y difusión de los derechos y deberes mineros.

4. Resultados de las entrevistas

4.1. Primera entrevista

“1. ¿Cómo se ha llevado adelante la protección de las actividades mineras en el país?”

Resp. La Federación de Mineros está preocupada con este tema de avasallamientos, hace poco solucionamos el caso de la mina Sayaquira en el provincia Loayza y ahora se presenta otro en la misma provincia, esta vez en la mina Chojñapata con el saldo de un muerto y varios heridos, lo más preocupante es que las autoridades no cumplan con un convenio para controlar y evitar estas situaciones”, dijo a la ABI el secretario general de la FSTMB

2. ¿Cuál es la situación social, económica y cultural de la minería en Bolivia?”

Resp. Un grupo de 200 campesinos invadieron la mina Barrosquira, ubicada en la provincia Inquisivi de La Paz, provocando decenas de heridos además se reportan que trabajadores mineros y sus familiares están perdidos en la región. Mientras un contingente policial no logró controlar la situación y tuvo que replegarse. Según los relatos de los familiares, durante la violenta toma, los campesinos usaron armas de fuego, armas blancas, palos, piedra y cuchillos para desalojar a los trabajadores. Además denunciaron que se contrató a delincuentes que llegaron desde otras ciudades como La Paz y Oruro para ejecutar la acción.

3. ¿En que consiste la seguridad jurídica en relación a los avasallamientos mineros?”

Resp. Los proyectos de interés público son prioritarios: Una persona no puede oponerse al interés colectivo. La Ley Minera debe tener algo explícito sobre este punto (los avasallamientos) para que el operador minero esté seguro de su operación y que el dueño del territorio tenga las

reglas bien claras. Hay varias propuestas. Esta problemática, surge a consecuencia de la falta de infraestructura y servicios para la población de las regiones donde se ubican “ricos” yacimientos mineros.

4. ¿Cómo percibe la problemática de los avasallamientos mineros?

Resp. *La actitud que se ha cometido el día de ayer es negar todos los contratos y negar la vía pacífica para que la solución, en este sentido el Gobierno reitera en hacer respetar los derechos del Estado respecto a la explotación de los recursos naturales, por lo tanto hacer respetar las autorizaciones de la para la explotación minera que legalmente se ha dado a los empresarios mineros.*

Los avasallamientos ilegales y enfrentamientos que se dieron en Zongo, con la consecuencia de un compañero fallecido, es preocupante debe llamar la atención al Gobierno y al pueblo en su conjunto, los trabajadores mineros no podemos seguir amedrentados y despojados de nuestras fuentes de trabajo

5. ¿La normativa jurídica vigente es suficiente para promover la seguridad jurídica contra los avasallamientos de las actividades mineras?

Resp. *La intervención del Ministerio de Minería en la solución de conflictos sectoriales es sólo con orden judicial, aseguró su titular, José Pimentel. Esto en tanto se promulgue la ley sectorial, que fijará los límites. La nueva ley de minería “va a marcar la raya y por lo tanto cualquier acción que no se encuadre dentro de la ley va a tener un carácter ilegal y por lo tanto va a ser sancionado”, señaló Pimentel al referirse a los conflictos.*

Pimentel asegura que “las empresas tienen todo el derecho de actuar en resguardo de sus intereses”. Sin embargo, el Ministerio de Minería “no” puede intervenir sin que “el Poder Judicial nos pida protección”. Las “acciones contra quienes avasallan y dañan la propiedad, naturalmente,

que el gobierno las va a asumir” sólo previa instrucción judicial, porque “nosotros no podemos actuar de oficio”, remarcó la autoridad.

6. ¿De qué manera se brindaría seguridad jurídica a las empresas mineras?

Resp. *Para evitar la toma ilegal de minas, es necesario tener un buen relacionamiento con las comunidades que habitan cerca del área de influencia del proyecto minero y procurar que éstas se beneficien del mismo a través de la construcción de caminos, la oferta de empleo y la demanda de servicios de los mineros.*

Es así que según sus representantes, durante los últimos cinco años, la empresa se abocó a un trabajo de carácter social en Challapata y comunidades aledañas, con el objeto de informar sobre el alcance del proyecto, el cuidado del medio ambiente y la responsabilidad social empresarial, además de alcanzar la consulta pública de acuerdo con la Constitución Política del Estado, con la participación de toda la población”¹²⁶.

Los derechos de la propiedad privada deben ser canalizados por denuncias oficiales al Ministerio Público y su encausamiento en cuanto al poder policial, es el que tiene que garantizar con la fuerza coercitiva del Estado el respeto de la concesión. Están preocupadas por los avasallamientos en distintas minas del país, son varias las empresas que en los últimos años han sido tomadas por campesinos o como en el último caso de Sayaquira por mineros sin empleos, los altos precios de los minerales y la buena producción de ciertas empresas provocan estas acciones.

¹²⁶ ENTREVISTA realizada a Ing. José Oscar Bellota Cornejo. Gerente propietario Mina Mauricio; Ex presidente Cámara de Minería. Municipio de La Paz 2012.

4.2. Segunda entrevista

“1. ¿Cómo se ha llevado adelante la protección de las actividades mineras en el país?”

Resp. Las cooperativas del país buscan incluir en la nueva Ley de Minería disposiciones que le permitan conformar sociedades “estratégicas” para captar inversión privada para grandes proyectos. El sector creará equipos técnicos que le permitan realizar exploración.

“Las cooperativas están viendo por conveniente tener socios estratégicos para llevar adelante grandes proyectos mineros”, porque “nuestra mayor debilidad para atraer inversiones es la exploración para una adecuada cuantificación de reservas”, confirmó el viceministro de Cooperativas Mineras. El lunes el presidente de la Federación Nacional de Cooperativas Mineras de Bolivia (Fencomin), Albino García, reveló que el sector pretende captar inversión privada para proyectos de explotación a través de la nueva norma.

2. ¿Cuál es la situación social, económica y cultural de la minería en Bolivia?”

Resp. El gerente de la mina tomada por la fuerza de propiedad de la Empresa Minera Barrosquira (Embas), Andrés Molina lamentó que hasta la fecha los dirigentes campesinos que han dirigido tomas ilegales y violentas de centros mineros como Caracoles, Himalaya y Laramcota no han sido procesados ni detenidos por las autoridades. “Este nivel de impunidad de los autores materiales de estos hechos delictivos y la falta de seguridad jurídica ocasiona actos violentos que ponen en riesgo la vida de la gente y la producción legal de minerales”.

3. ¿En qué consiste la seguridad jurídica en relación a los avasallamientos mineros?”

Resp. A su juicio, la causa principal para esas acciones es el continuo y sostenido alza de los precios internacionales de los minerales y la falta

de fuentes de trabajo. Aunque recordó que hace un par de años, cuando el precio de los minerales no estaba tan alto, se produjeron algunos avasallamientos a yacimientos mineros, como en Coro Coro, Himalaya y otros distritos.

“En esa ocasión se firmó un convenio entre los ministerios de Gobierno, Justicia y la Federación de Mineros para controlar y evitar que se produzcan este tipo de situaciones, lamentablemente no se está cumpliendo”, remarcó.

Aclaró que la mina Sayaquira está afiliada a la FSTMB, no así la de Chojnacota, pero aún así, dijo que es un caso que llama la atención y que preocupa porque ese tipo de avasallamientos se están haciendo más frecuentes. Para los empresarios el avasallamiento de las minas es una forma de inseguridad jurídica ya que no garantiza la inversión privada.

4. ¿Cómo percibe la problemática de los avasallamientos mineros?

Resp. El comandante Departamental de la Policía, coronel Víctor Maldonado, informó este viernes que la presencia policial en el distrito minero de Sayaquira garantizará la tranquilidad en esa región que fue en las últimas horas escenario de un enfrentamiento entre comunarios y trabajadores mineros.

La autoridad policial declaró que alrededor de 130 efectivos policiales fueron destacados desde La Paz para contribuir con las acciones de paz en la región que hace unos días arrojó el saldo de una persona muerta, Edwin Blacutt de 25 años quien fue alcanzado por un proyectil de bala de fuego.

5. ¿La normativa jurídica vigente es suficiente para promover la seguridad jurídica contra los avasallamientos de las actividades mineras?

Resp. Los compañeros comunarios, también tienen el derecho a beneficiarse, entonces para ello, a grandes problemas sociales, grandes

soluciones políticas que tiene que dar el Gobierno y que las empresas privadas hagan una inclusión social de los compañeros comunarios, por lo que se están dando los avasallamientos. Se debió al enfrentamiento entre comunarios y trabajadores de la empresa minera, tras la intención de tomar el yacimiento por los pobladores del sector.

6. ¿De qué manera se brindaría seguridad jurídica a las empresas mineras?

Resp. Las nuevas disposiciones serán complementarias a las medidas aprobadas por el Ejecutivo como la creación de la Central Integral de Comercialización de Minerales de las Cooperativas Mineras (COMERMIN) y un laboratorio químico de análisis para el fortalecimiento del sector. Asimismo, esta gestión se trabajará en prospección y exploración, por lo que FENCOMIN y las federaciones departamentales crearán equipos técnicos que tendrán como objetivo la búsqueda de nuevas reservas en los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí.

Con reservas garantizadas el sector podrá incluso tener un mayor acceso al crédito financiero. Sin embargo, primero es necesario obtener unidades de perforación”¹²⁷.

Cuando ocurrió un avasallamiento y separa la producción minera el Estado pierde, porque la explotación minera produce bienes que aportan regalías e impuestos, en este sentido sí hay una pérdida. es necesario hacer algunas reflexiones de cómo manejar el conflicto, sobre todo en el afán de entender la gestión del mismo. Hay que enfrentar algunos retos y además de satisfacer una serie de necesidades. En general no es sólo el contexto del sector público ni del privado, sino es el contexto de la sociedad y no hay una fórmula mágica para fabricar la solución del conflicto.

¹²⁷ ENTREVISTA realizada a Sr. Saturnino Ramos. Presidente Cámara Nacional de Minería. Distrito rural N° 23 Zongo del municipio de La Paz 2012.

4.3. Tercera entrevista

“1. ¿Cómo se ha llevado adelante la protección de las actividades mineras en el país?”

Resp. Entre los problemas que enfrenta la minería en La Paz y que de alguna manera son el reflejo de lo que sucede con ese rubro en el país, están los avasallamientos por supuestas “organizaciones sociales” a concesiones mineras y el hecho de que gran parte de sus actividades se encuentran en manos clandestinas. Esperamos que el Ministerio de Minería tenga que darnos explicaciones concretas, en el sentido de que tengamos que recuperar los 13 yacimientos en bien del Estado nacional. Caso contrario nuevamente los trabajadores del sector asalariado vamos a ratificar por decisión del ampliado nacional de que tiene que haber juicio de responsabilidades a todas aquellas autoridades que no están poniendo su tuición de dar soluciones.

2. ¿Cuál es la situación social, económica y cultural de la minería en Bolivia?”

Resp. A menos de un mes de producirse la última batalla campal, mineros y campesinos de la provincia Inquisivi (La Paz) volvieron a enfrentarse ayer con palos, piedras y dinamita por la posesión de la mina Sayaquira.

Algunas fuentes reportaron una muerte causada por el impacto de una bala, mientras que otras, además del Gobierno, advirtieron que se trataba de una información aún no confirmada.

3. ¿En qué consiste la seguridad jurídica en relación a los avasallamientos mineros?”

Resp. En los dos últimos años se incrementó la cantidad de avasallamientos a proyectos mineros de empresas públicas y privadas debido a una mayor cotización en los precios de los minerales. En 2011,

las tomas ilegales llegaron a 58, siendo La Paz el departamento donde más se registraron. Queremos contar con información más precisa y más exacta y mucho más prudente para la toma de decisiones en el caso de prospecciones, e inversiones en nuestro país, porque vamos a contar con el registro inmediato de las transacciones a nivel nacional con el tema de comercialización de minerales y metales.

4. ¿Cómo percibe la problemática de los avasallamientos mineros?

Resp. Uno de los problemas es el avasallamiento de minas, el sector está a la espera de la respuesta del Gobierno ante una propuesta suya para aprobar una nueva ley o un código minero, que será base para enmarcar el trabajo que desarrollarán las cooperativas, la minería estatal, la minería mediana y chica y también garantizará el financiamiento.

5. ¿La normativa jurídica vigente es suficiente para promover la seguridad jurídica contra los avasallamientos de las actividades mineras?

Resp. Demandó al gobierno ser tomados en cuenta como sector privado, para diseñar políticas acordes a la realidad del país. “Me gustaría que el gobierno hable con nosotros y que pueda escuchar nuestras visiones porque de eso se trata de construir políticas coherentes con la realidad, y no sólo tomar en cuenta una sola visión, o sea la de los cooperativistas”. Se refirió por ejemplo a la inversión que realiza la Gobernación de Cochabamba en un estudio de recursos mineralógicos que sólo localizará potencialidades: “no se tiene contemplado más nada”. Aseveró que los resultados a los que se arribará en dicho estudio serán que Bolívar, Independencia, Capinota, Mizque tienen potencialidades en Zinc, Plata, Plomo, Oro y Estaño, “esto lo hace la empresa privada desde hace varios años”.

6. ¿De qué manera se brindaría seguridad jurídica a las empresas mineras?

Resp. Los avasallamientos se han incrementado con más fuerza desde 2010, llegando a 38 o 40 por las altas cotizaciones de los minerales. De los 58 conflictos atendidos en 2011, casi 50% se han generado entre comunarios y cooperativas, un 30% sólo entre cooperativas y el resto entre cooperativas y empresas mineras privadas”. Los dos últimos años, la cotización de los minerales rompió varios récords, siendo que la onza troy de oro y la plata superaron la barrera de los \$us 1.800 y 40, respectivamente; el estaño sobrepasó los \$us 15 la libra fina y el plomo y la plata los \$us 10. Las instituciones del Estado gobiernan con el retrovisor y no existen proyectos a largo plazo, excepción hecha por la Cámara Minera de México y de alguna manera razonable en Chile, donde tienen una línea de conducta mirando al futuro”¹²⁸.

El gremio no puede estar dividido en sectores pequeño, mediano, cooperativista. Hay intereses comunes que se tienen que encarar de forma colectiva y eso no puede darse por decreto, tiene que darse por una decisión sincera de todos. Tiene que haber un esfuerzo público y alianzas con la cadena de industrias, enfatizó. También el Estado debe otorgar los incentivos necesarios para que la gente investigue. Recordó que en Potosí, por ejemplo, todas las universidades quieren tener su propio espectrógrafo de masas y cada uno su propio equipo de absorción atómica y se preguntó cual va ha ser el tipo.

¹²⁸ ENTREVISTA realizada a Dr. Walfre Pastor. Asesor Jurídico EMUSA. Distrito rural N° 23 Zongo del municipio de La Paz 2012.

4.4. Cuarta entrevista

“1. ¿Cómo se ha llevado adelante la protección de las actividades mineras en el país?”

Resp. Esta situación ha generado que bastante gente se dedique a hacer minería y ha ocasionado avidez de querer avasallar (proyectos mineros) con buena producción para tener buen rédito. En este año ha habido una ligera baja en las cotizaciones, aunque éstas todavía generan bastante expectativas para seguir con las operaciones mineras.

Se habla de dar valor agregado a los productos, sin saber cómo y quién comprará la producción, si el producto es de buena calidad, si va a ser posible competir internacionalmente y sin saber si está contemplado en los tratados comerciales internacionales, a tiempo de recordar que hay muchos problemas en comercialización, comercio justo y valor agregado.

2. ¿Cuál es la situación social, económica y cultural de la minería en Bolivia?”

Resp. El 70% de los avasallamientos a minas principalmente de oro y plata registrados en 2011 fueron frenados a través de un proceso de diálogo y negociación. En el resto, las tomas ilegales continúan latentes. Entre los avasallamientos vigentes se encuentran los que soportan las regiones mineras de Teoponte, Chima, Pelechuco, Colquiri, Caracoles, Negro Pabellón y Los Asientos, entre otros.

3. ¿En que consiste la seguridad jurídica en relación a los avasallamientos mineros?”

Resp. Asimismo, que hay una nueva dimensión constitucional en todas partes, en donde se están otorgando nuevos derechos y formas de participación ciudadana, donde la minería tendrá que estar involucrada en estos cambios constitucionales. El pedido de la minería chica y cooperativizada al gobierno en Bolivia, que quieren asistencia técnica para desarrollar sus minas, cuando en realidad ocurre que todos

queremos ser buenos ingenieros mineros, pero nadie quiere ser un buen soldador o un buen electricista, es decir hay una falta de mano de obra calificada.

4. ¿Cómo percibe la problemática de los avasallamientos mineros?

Resp. *Ante el último hecho acontecido en la empresa minera Barrosquira ubicada en la localidad de Sayaquira de la provincia Inquisivi del departamento de La Paz, donde ayer falleció un campesino presumiblemente por impacto de arma de fuego, tras un enfrentamiento con los mineros, el ejecutivo de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB), Guido Mitma, expresó su molestia y exigió al Gobierno soluciones políticas inmediatas para frenar el avasallamiento de empresas mineras.*

5. ¿La normativa jurídica vigente es suficiente para promover la seguridad jurídica contra los avasallamientos de las actividades mineras?

Resp. *La federación de mineros exige soluciones políticas inmediatas a este tipo de avasallamientos, soluciones políticas que pueda dar el Gobierno, lamentablemente debe preocupar bastante este tipo de hechos que se están dando en Sayaquira, ya que los trabajadores manifestamos que no vamos a aceptar. El Gobierno tiene que garantizarnos la estabilidad laboral y las garantías que debemos tener los trabajadores*

6. ¿De qué manera se brindaría seguridad jurídica a las empresas mineras?

Resp. *La propuesta de la empresa Castillian, es que en principio se realice una consulta pública democrática, con la participación de todos los pobladores, de manera que puedan expresar su voto sin temor de amenazas de suspensión de riego, de cobro de multas inalcanzables y otras penalidades a las que son sometidos si apoyan el proyecto, para así posibilitar el asentamiento de la empresa en la citada población.*

Aseguran que en una posible fase de explotación, el departamento de La Paz, Zongo se verá beneficiado con el pago de impuestos y regalías que alcanzarán en conjunto a varios cientos de millones de dólares, para ejecutar proyectos de desarrollo a través de un trabajo responsable con tecnología de vanguardia y respetando el medio ambiente y la madre tierra”¹²⁹.

Existen aspectos que no son un problema de nacionalismo ni de soberanía nacional, dijo a tiempo de pedir que los gobiernos y la comunidad tengan que invertir para generar desarrollo y tener la posibilidad de afrontar la crisis. En torno a las regalías y el uso que se da en las comunidades a través de los municipios, cada Estado tiene sus normas tributarias y lo único que se trata de mostrar es la racionalidad para ver cuánto se puede aguantar y cuánto no. Lo importante es tener una información verdadera y real, sin llegar a la espectacularidad.

¹²⁹ ENTREVISTA realizada a Sr. Juan Luna. Gerente propietario Mina Rio Cielo Jahuira. Distrito rural N° 23 Zongo del municipio de La Paz 2012.

CONCLUSIONES

1. Se logro establecer que existe una necesidad latente para lograr obtener mayor seguridad jurídica a los avasallamientos mineros la aprobación de una norma jurídica que permita establecer los parámetros mínimos para lograr mayor protección a las actividades mineras realizadas por las empresas mineras, lo cual será garantizada con esta normativa jurídica, lo cual es el fin de este trabajo de investigación.
2. Considero que el punto neurálgico para resolver esta aparente antinomia entre los titulares de las actividades mineras y los propietarios de tierras o las comunidades campesinas y nativas, en verdad no está referido tanto al problema de la propiedad de la tierra, sino a los mecanismos de comunicación y negociación conjunta, asimismo como los beneficios mutuos que dichos mecanismos logren alcanzar con los resultados de la explotación.
3. Se demostró que los pobladores de Zongo piensan que la protección de las actividades mineras se ha llevado de manera pésima con un 48 %, de manera regular con un 27 %, bien con un 9 % y muy bien con un insignificante 5 %, lo cual muestra que la protección de las empresas mineras es muy débil lo cual genera que hayan mas y mas avasallamientos.
4. Se pudo ver que la situación económica del distrito rural N° 23 Zongo, según sus pobladores es regular con un 34 %, pero a la vez piensan con un 34 % resultado igual que la anterior que la situación es pésima lo cual indica que la situación esta regular en la minería de Zongo, un 19 % piensa que es buena y muy buena con un 11 %, lo cual me permite afirmar que el sector minero es de trascendencia para este sector del país.
5. El 77 % de la población encuestada piensa que no hay seguridad jurídica frente a los avasallamientos mineros, lo cual es con una mayoría absoluta, lo cual es de conocimiento público por los constantes avasallamientos mineros existentes en el

país, pero se debe tomar en cuenta que una minoría de 17 % manifiesta que si hay seguridad jurídica, pero con una diferencia muy marcada.

6. La problemática de los avasallamientos mineros es considerada muy importante por los pobladores de Zongo con un 45 % y solo importante con un 41 %, marcando la importancia que tiene para la población la actividad minera y la seguridad jurídica que ellos necesitan para salir adelante en el manejo de los minerales, reducidamente un 7 % indica que no tiene importancia, lo cual confirma lo aclarado.
7. La mayoría de los encuestados de la población de Zongo piensa que la normativa jurídica vigente no es suficiente para promover la seguridad jurídica de las actividades mineras con un 79 %, lo cual hace notar la necesidad de actualizar la normativa jurídica vigente, pero a la vez se debe hacer notar que el 14 % de la población encuestada piensa que suficiente marcando una diferencia importante entre ambas opciones.
8. Con una mayoría el 76 % piensa que es necesario implementar una normativa jurídica que brinde seguridad jurídica contra los avasallamientos de las actividades mineras realizadas, esto hace notar que la seguridad jurídica de las inversiones privadas esta en constante peligro, pero con un 14 % piensa que no se debe implementar una normativa jurídica que brinde seguridad jurídica contra los avasallamientos mineros.
9. La solución que prefieren los encuestados para fortalecer la seguridad jurídica contra los avasallamientos de las actividades mineras realizadas por los empresarios mineros con un 45 % es una normativa jurídica adecuada, en segundo lugar con un 18 % se debe incrementar la presencia estatal, compartiendo este segundo lugar con el mismo porcentaje de 18 % con mayor seguridad física y logística y en último lugar con un 11 % con la promoción y difusión de los derechos y deberes mineros.
10. Por un lado los recursos minerales son agotables y no renovables; su aprovechamiento por las mineras debe adecuarse a los principios de

razonabilidad y solidaridad. Deben asumir la responsabilidad social como una obligación de compensar a las poblaciones afectadas con la explotación de los recursos, puesto que alterará de suyo el modus vivendi de las mismas asentadas en el entorno.

11. Para aquellas culturas la explotación minera es la imposición de una actividad económica que invade sus espacios vitales dominantes con la penetración de una civilización foránea que significará un cambio inminente de usos y costumbres que los obligará ingresar a un espacio vital dependiente y subordinado. El ingreso de la civilización tecnológica a los andes constituye un choque de culturas entre la moderna y la tradicional que derivará, con razón, en conflicto social, como en efecto, se advierten en el escenario nacional.
12. En la actividad minera el elemento humano es imprescindible en función de los grupos sociales del entorno que al parecer se ha soslayado de los proyectos mineros, y por ello la inversión minera está pasando por serios problemas que no logra compatibilizar con las culturas andinas. Es responsabilidad del Estado hacer presencia, a buena hora, a través de los profesionales de los recursos humanos con especialización en las relaciones del Estado criollo con la otra parte de Bolivia profundo que deben ser incorporados ya, si se quiere garantizar la inversión minera cuya importancia tanto proclaman los poderes públicos.
13. Las minas integran la categoría de bienes públicos o nacionales, cuya característica principal es la inapropiabilidad por todo tipo de personas, privadas y públicas, incluyendo al propio Estado. Las minas constituyen el objeto material de dos derechos distintos e independientes uno del Estado y otro del concesionario- que coexisten en el plano del derecho público, y que en ningún caso se repelen, sino que se compatibilizan a través del título “concesión”.
14. A través de la “concesión minera”, la función administrativa del Estado ejercida de manera especialísima por los tribunales ordinarios de justicia- crea derechos ex novo sobre las minas a favor de los particulares que cumplan con los requisitos fijados por el legislador.

15. Se denomina desarrollo sostenible es la política y ambiente interrelacionados que pertenecen a la misma realidad y por tanto deben perseguir los mismos objetivos; por la primera se persigue el bienestar general y por segunda se previene la degradación de la calidad de vida. Existe una actitud elusiva de los operadores mineros y reticencia de las autoridades para implementar un mecanismo de inclusión de la participación plena y directa de las comunidades locales en la evaluación de impactos ambientales en el lugar donde se desean ejecutar los proyectos mineros. Los pobladores de las zonas que serán afectadas están desinformados por la nula existencia de la comunicación. Las reacciones surgen, como consecuencia natural, al comenzar ejecución del proyecto con la certificación ambiental ya otorgada cuyo proceso los actores no han participado.
16. El riesgo ambiental ha causado expectativas, creencias y percepciones radicales en los pueblos trascendido en problemas sociales lo que a su vez ha degenerado en la distorsión y magnificación de los riesgos de la actividad minera. Por ello, la comunicación de riesgo debe tener que darse en un contexto de participación de los grupos culturales afectados, señalando los objetivos como consulta, la persuasión y el apoyo de ellos, considerando que la actividad minera consiga cambios en la forma de pensar, hacer e interactuar.
17. Asimismo es imprescindible la comunicación para el desarrollo que trata de explicar cómo se comunican los actores tanto a nivel local, regional y nacional; no puede seguir centrándose exclusivamente en las cuestiones económicas, sino que debe atenderse las cuestiones sociales incluyendo las culturales. El Estado como titular de los recursos naturales debe promover la cultura de la comunicación entre los actores del desarrollo económico y social; ejercer el papel de facilitador de la comunicación entre las partes del proceso. Sin embargo, ha estado ausente en los escenarios dejando la solución a criterio de los inversionistas que sólo tomaron en cuenta el aspecto económico dejando de lado el aspecto social. La inacción del Estado en este tema ha generado conflictos en los últimos tiempos: el desborde de los pueblos y grupos culturales del entorno

de la minería. Ahora es el momento de articular la comunicación en conflicto para restablecer la paz social y garantizar la inversión extranjera.

18. El derecho real administrativo que nace para el concesionario minero, a consecuencia del acto concesional, conlleva un contenido pasivo “real” o “propter rem”, cual es la obligación de investigar o explotar las minas objeto de la concesión, y que mantiene vinculado permanentemente al concesionario minero con la Administración, en aras a cumplir el mandato constitucional de “desarrollar la actividad necesaria que justifica su otorgamiento”. Actualmente ese vínculo está reducido a una labor de fiscalización y cobro de una patente, pero nada impide que el legislador, en y hacia el futuro, incorpore a la Administración más activamente en el cumplimiento de aquél mandato constitucional, más sin que ello derive en la imposición de una carga impositiva ad-valorem, que violaría a nuestro juicio la garantía de la Constitución y produciría un efecto regresivo a la actividad minera, en lugar de tender directa o indirectamente al cumplimiento de la obligación de desarrollar dicha “actividad necesaria”.
19. La problemática de las cooperativas mineras es muy compleja, dada la gran diversidad de modos de trabajo que han adoptado las mismas, por lo tanto, hay gente que gana más, y muy pocos medran gracias al sistema cooperativo. Tampoco es la utopía igualitaria, ejemplarizada en los enjambres de las abejas hormigas o termitas, que se toma como referencia para un modelo social perfecto soñado que también presenta muchas imperfecciones.
20. La viabilidad económica de las cooperativas está por demás demostrada, tanto si los precios de los minerales son altos o si éstos bajan en el mercado internacional. Su sistema artesanal, sin ser una ventaja ni la mejor forma de producción, les permite afrontar las épocas de crisis mejor que a otro tipo de empresas mineras.
21. Está también reconocido el aporte de las cooperativas mineras a la economía nacional, especialmente en la generación de fuentes de empleo. Por esta

consideración es importante que el gobierno nacional, a través de políticas claras y concretas, atienda el fortalecimiento de estas organizaciones productivas, tanto en la parte organizacional, como en la parte técnica.

22. La minería contamina los ecosistemas circundantes. Las comunidades originarias deberían participar en el control y prevención de los impactos mineros, y definir los beneficios de la explotación minera a favor del desarrollo de la zona.
23. Por el bien del cooperativismo minero se requiere establecer categorías de cooperativas, pensando en su tamaño. También limitar las formas de explotación minera por su fundamento jurídico.
24. Se debería revisar los convenios y compromisos firmados con las autoridades, determinar los que fueron o no cumplidos, consensuar las modificaciones a la reglamentación de la Ley General de Sociedades Cooperativas y, al mismo tiempo, restituir en sus funciones al Instituto Nacional de Cooperativas.
25. Se requiere un apoyo para implementar programas de control, regularización y fiscalización de la comercialización de minerales y metales.
26. Es necesario fortalecer las cooperativas pequeñas en la perspectiva de constituir las en organizaciones cooperativas, para evitar en el futuro conflictos sociales derivados del desorden de la producción y la asignación de áreas de trabajo más o menos mineralizadas.
27. Debe existir una norma legal que establezca que parte de los ingresos generados por la explotación de los recursos naturales no renovables, sean reinvertidos en la zona de donde se los extrae.
28. En general, el desempeño del sector minero depende de la evolución de factores tanto externos como internos. Dentro de los factores externos más importantes se encuentran: La volatilidad de los precios internacionales, que afecta a la rentabilidad minera continuamente y el crecimiento económico mundial. Los factores internos que se han sumado a los anteriores son: La inestabilidad jurídica, ya que se ha necesitado de aproximadamente cuatro años para elaborar el Código de Minería vigente, generando escasez en los recursos a ser invertidos

en este sector, la falta de mecanismos para la reactivación del mismo y el conflicto de intereses que surge entre los mineros y las comunidades respecto a temas medio ambientales.

29. Las Mega Empresas apuntan a fortalecerse institucionalmente mediante Políticas de Responsabilidad Social Empresarial que incluyen la conformación de Fundaciones las cuales retribuyen por medio de programas de capacitación, asistencia técnica y asistencia médica entre otros los ingresos generados por la empresa a las comunidades donde asientan sus operaciones.
30. Las Empresas Transnacionales, tienen como base fundamental fortalecer sus programas de Responsabilidad Social Empresarial Interna, mediante la normalización de sus procesos y gestión de Recursos Humanos, por otro lado son las que mayores aportes económicos realizan a acciones de beneficencia. De esta forma, se puede apreciar que las empresas industriales con mayores perspectivas de crecimiento en cuanto a la adopción de políticas de Responsabilidad Social Empresarial son las Medianas Empresas y Mega Empresas, pues las primeras en afán de ser sostenibles en el tiempo han comprendido la necesidad de mantener un buen y adecuado relacionamiento interno como externo, así como el de implementar políticas tanto de calidad y de producción en sus plantas de procesamiento.
31. Creo que la naturaleza “administrativa” de la “concesión minera”, lejos de ser un factor de inestabilidad de los derechos que emanan de ella, puede llegar a constituir un mecanismo efectivo de los concesionarios mineros para defender tales derechos en contra de la intervención arbitraria y/o abusiva del Estado y sus organismos, allí donde al derecho privado no le es posible hacerlo.
32. No debe olvidarse que durante el procedimiento concesional interviene activa, más no decisoriamente, un organismo administrativo, como consecuencia directa de la potestad estatal que se ejerce sobre las minas. Tanto en esa etapa, como así también una vez constituidos los derechos emanados de la concesión, el derecho administrativo puede proporcionar herramientas jurídicas -únicas, propias- que

permitirán al titular de esos derechos defender sus intereses frente a la progresiva intervención de la Administración, siempre tentada de interpretar exclusivamente a su favor el “interés público” envuelto en el otorgamiento de las concesiones mineras.

33. Los yacimientos minerales constituyen una categoría de bienes naturales distintos de la superficie, conforme han sido concedidas por las normativas mineras en que la concesión minera es un inmueble distinto y separado de la superficie del predio donde se encuentra; de esta manera, la dualidad tierra mina (superficie-subsuelo) ha sido explicada en nuestra legislación.
34. En lo concerniente a la titularidad de los yacimientos minerales es indiscutible que el Estado ostenta y ejerce la propiedad minera con carácter absoluto e ilimitado con derecho a disfrutar (jus fruendi) y de disponer (jus disponendi) conforme al precepto constitucional que consagra que los recursos naturales renovables y no renovables son patrimonio de la Nación.
35. El aprovechamiento de los recursos minerales, el Estado ejerce bajo dos formas de acuerdo a la concepción romana de dominium directum y dominium utile. Por la primera, el Estado se atribuye el dominio completo, y por tanto, puede ejercer directamente la explotación de los recursos minerales; por la segunda, el Estado autoriza la explotación de estos recursos a los particulares bajo el sistema de concesiones.

RECOMENDACIONES

- Es necesaria la implementación de una normativa jurídica que permita establecer los parámetros mínimos para lograr fortalecer la seguridad de las actividades mineras de las empresas mineras lo cual permitirá generar mayores inversiones y con ello mayores empleos directos e indirectos, para fortalecer el sector productivo minero.
- Se deberá implantar mecanismos de estímulo para la captación de capitales de riesgo a la inversión minera, garantizando la seguridad jurídica con respecto a la propiedad del Estado y las leyes del país.
- La nueva Ley de minería deberá ser clara, coherente y estable con un sistema tributario a nivel internacional competitivo garantizando los mismos derechos y obligaciones, eliminando todo tipo de avasallamientos mineros.
- Contribución a la solución de conflictos mineros con propuestas y acciones que se anticiparon a hechos de fuerza. Hubo conflictos por avasallamientos, por compromisos no cumplidos por empresas mineras, por interpretaciones diferentes de la normativa vigente u otras causas. En la mayoría de los casos, al menor indicio de conflicto, se destacó comisiones que manejaron las situaciones conflictivas, evitando el agravamiento de los problemas.
- Promover que el comportamiento de las empresas mineras vaya más allá del cumplimiento de la normativa vigente en materia laboral, medio ambiental.
- Que se promueva una relación armoniosa entre las empresas mineras con sus vecinos y, en general, con la ciudad en que desarrolla sus actividades productivas.
- La promoción de un diálogo con los distintos grupos de interés que afectan o son afectados por las acciones de la empresa. Que las empresas mineras compartan sus éxitos económicos con su entorno social interno (trabajadores) y externo (comunidad próxima: Vecinos).

- Que las empresas mineras tengan un comportamiento ético, que pague sus impuestos, aportes a la seguridad social de corto plazo, que empoce los aportes a las AFP.
- Promover que las empresas mineras generen un desarrollo sustentable, pensando siempre en las generaciones futuras. Conservación del medio ambiente con prácticas, iniciativas y adopción de tecnologías que garanticen la sostenibilidad del medio ambiente.
- La toma de decisiones debe contemplar un equilibrio entre los negocios, la comunidad y el cuidado del medio ambiente.
- Operar las minas de manera responsable con el medio ambiente y los recursos humanos que interactúan con los sindicatos de trabajadores mineros de Bolivia.
- Ejercitar la responsabilidad social empresarial eficientemente, orientándola hacia los resultados, dentro de los marcos legales y socialmente adecuados, coadyuvantes a la conducción del país.
- En el marco de la responsabilidad social, desarrollar y aplicar tecnología de punta para yacimientos inexplotables mediante el uso de métodos convencionales.
- Empresarialmente, el objetivo principal de una empresa minera debe ser el de optimizar sus operaciones existentes, desarrollando sistemas, tecnología y oportunidades de ejercicio de la responsabilidad social corporativa, extensiva al medio ambiente, a los recursos humanos tanto de la empresa como del departamento de La Paz en general, promoviendo así el impacto positivo de la minería en Bolivia. Despojar a la minería del pre concepto de la explotación ciega; proporcionándole la realidad de una minería manejable y sustentable, sin detrimento del medio ambiente ni de los recursos humanos presentes y futuros.
- Lograr la sustentabilidad del ejercicio de la responsabilidad social corporativa en el área de impacto de sus operaciones mineras.

- Con la promoción de la participación de los trabajadores mediante comités mixtos mensuales. Promover el respeto a la libertad de asociación y derecho de negociación.
- Minimizar los riesgos en la operación y crear una cultura de organización, mediante el compromiso de la alta dirección, está conformada por diferentes procedimientos que incluye las tres áreas principales de operación Medio Ambiente, Prevención de pérdidas y Relaciones Externas y Comunitarias.
- Publicación trimestral a los trabajadores de las actividades más importantes desarrolladas por las diferentes áreas de la empresa.
- Promover las relaciones externas y Comunitarias con educación, Edificación y mantenimiento de escuelas públicas, remuneración directa a los profesores y diseño y puesta en marcha de ambientes para atender la salud y el desarrollo de tareas escolares. Salud, Construcción y mantenimiento de un moderno hospital para la atención de medicina general y especializada, atención médica a comunidades campesinas.
- Apoyo a servicios con el pago de la energía eléctrica y mantenimiento de las mismas; apoyos mensuales a los encargados de servicios de agua potable, limpieza, enfermería y policías de la población de Zongo.
- Apoyos a la Educación con el bus escolar en la población; desayuno escolar en las escuelas de Zongo. - Pagos de bonos mensuales a profesores sin ítems de escuelas de Zongo; becas a estudiantes universitarios y de Colegio.
- Apoyos a actividades deportivas, religiosas, fiestas patrias, campeonatos; apoyos a instituciones establecidas como clubes atléticos, Escuelas de fútbol, organizaciones campesinas.
- Impulsar obras y actividades comunitarias en la recuperación de la identidad propia, mejorando la infraestructura poblacional, vial y de servicios: y capacitación en textiles hotelería, artesanías, higiene, salubridad, servicios turísticos, medio ambiente y manejo de alimentos. Fomenta a la educación y servicios al turismo, a través de salas de Internet en las comunidades, también

impulsa la formación de líderes regionales mediante cursos organizados se debe buscar crear oportunidades de empleo por medio de nuevos emprendimientos, donde es la propia comunidad la responsable de la viabilidad y rentabilidad de sus proyectos.

- El punto neurálgico para resolver los problemas sociales del entorno entre los propietarios de tierras y las mineras, en realidad, no está referido tanto al problema de la propiedad de la tierra, sino a los mecanismos de comunicación, participación y negociación conjunta, así como los beneficios mutuos que dichos mecanismos logren alcanzar con los resultados de las actividades mineras.
- Para poder mitigar las amenazas a la biodiversidad por las actividades mineras se debe seguir un proceso a largo plazo en el cual se vayan trabajando en los distintos temas identificados, se logre la coordinación necesaria con los distintos actores involucrados, se genere toda la información requerida y se apliquen mecanismos que permitan ir reduciendo esta amenaza.
- Se deberán tener comisiones o grupos minero ambientales en cada país que trabajen coordinadamente entre ellas y en coordinación con la comisión en Bolivia, sobre la base de los convenios suscritos para la generación de información, se debe impulsar la conformación de un grupo minero ambiental que trabaje en la prevención y mitigación de las amenazas a la biodiversidad por las actividades mineras, esto debería ser la estrategia base para elaborar una estrategia final y un plan de acción para su implementación.
- Lograr que exista mayor acercamiento y consenso entre los sectores minero, ambiental y de recursos naturales, junto a las comunidades campesinas.
- Formación y fortalecimiento de alianzas estratégicas intersectoriales, con el empoderamiento de autoridades en gestión ambiental y conservación.
- Impulsar y fortalecer el cumplimiento de la legislación ambiental en el corredor en cuanto a la obtención de licencias ambientales, implementación de planes de adecuación ambiental, medidas de mitigación, monitoreo y fiscalización

ambiental, aplicación de la ley de formalización de la pequeña minería y minería artesanal.

- Implementar planes de gestión ambiental minera a nivel de asociaciones y grupos organizados de mineros (sindicatos, federaciones, cámaras de minería).
- Promoción de la realización de una minería de bajo impacto ambientalmente sostenible y compatible con la conservación. Análisis de la normativa vigente que da lugar a superposiciones de derecho, vacíos legales y a contradicciones.
- Establecimiento de políticas mineras que consideren aspectos de conservación de la diversidad biológica dentro y fuera de áreas protegidas. Establecimiento de políticas tendientes a disminuir los conflictos de uso de los recursos.
- Complementar la información sobre concesiones mineras con la generación y actualización de bases de datos sobre los aspectos mineros y ambientales de las operaciones mineras.
- Diseñar e implementar campañas de comunicación sobre los temas requeridos para autoridades, mineros, comunidades, poblaciones y sus organizaciones.
- Diseñar e implementar programas de educación ambiental para mineros, comunidades y poblaciones relacionadas con la minería.
- Recuperar, adecuar, desarrollar y aplicar tecnologías minero ambiental para la prevención y mitigación de los impactos ambientales negativos. Diseñar e implementar programas de asistencia técnica minero ambiental para operaciones dentro de la minería de Zongo.
- Inventariar, promover el buen manejo y/o la sustitución del uso de contaminantes y tecnologías que causen mayor impacto ambiental.
- Identificar otras alternativas económicas rentables cercanas a áreas mineras o zonas donde existe migración para realizar actividades mineras
- Combinar actividades mineras con otras que permitan que el minero valore y proteja otros recursos naturales existentes
- Implementar programas de diversificación productiva para los mineros, comunidades y poblaciones involucradas con la minería.

- Desarrollar y adecuar los instrumentos y procedimientos para el control medioambiental en minería. Realizar campañas de difusión para que los operadores mineros conozcan los mecanismos relacionados a la preservación, remediación y mitigación ambiental.
- Impulsar actividades que ofrezcan respuestas estructurales al relacionamiento con la comunidad en actividades mineras. Participación comunitaria posibilita desarrollo minero metalúrgico con licencia social.
- Elaboración del mapa ocupacional del sector minero, estandarizándose las ocupaciones de perforista, enmaderado, carrilano, concentrador gravimétrico y flotadorista. También se determinó los aspectos fundamentales de seguridad industrial y de respeto al medioambiente en minería. En este campo, se tiene instrumentos de evaluación de los trabajadores mineros de las ocupaciones estandarizadas y los currículos de capacitación que deberán ser aplicados en la Escuela Minera.
- Apoyar el fortalecimiento institucional del sector minero público, tanto nacional como local. Se fortalecerá en planificación estratégica, desarrollo del marco legal minero y ambiental, promoción del desarrollo económico, desarrollo de recursos humanos, prevención y resolución de conflictos y control y fiscalización en la aplicación de leyes ambientales y laborales.

ANTEPROYECTO DE LEY DE SEGURIDAD JURÍDICA DE LAS ACTIVIDADES MINERAS

TITULO PRIMERO

DEL OBJETO Y LA SEGURIDAD JURÍDICA

CAPÍTULO I

OBJETO Y DEFINICIÓN

Artículo 1. (Objeto de la Ley). La presente Ley tiene por objeto establecer el régimen de uso y aprovechamiento sustentable de los recursos minerales en el marco de la política minera orientada a preservar la seguridad jurídica, la estructura institucional, los roles y atribuciones de las empresas del sector minero; y la estructura, atribuciones y procedimientos de la jurisdicción minera, respecto las actividades mineras.

Artículo 2. (El Estado Boliviano). Dominio y derecho propietario del pueblo boliviano. Por el que los recursos minerales existentes en el suelo y subsuelo del territorio del Estado Plurinacional son de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano; su administración corresponde al Estado en función del interés colectivo.

Artículo 3. (Seguridad jurídica). Que es la aplicación objetiva de la Constitución Política del Estado y de la ley, de tal modo que las personas, conociendo sus derechos, garantías y obligaciones, tengan certidumbre y previsibilidad de todos los actos de la administración minera.

Artículo 4. (Garantía del derecho de aprovechamiento). Por el que el Estado reconoce, respeta y otorga derechos mineros de aprovechamiento sobre los recursos minerales.

Artículo 5. (Garantía del derecho de inversión y trabajo). Por el que los derechos mineros que comprenden las inversiones y el trabajo en el desarrollo de las actividades de prospección, exploración, explotación, concentración, industrialización y comercialización de los minerales y metales, son de dominio de sus titulares.

Artículo 6. (Función económica social). I. Es el uso y aprovechamiento sostenible y efectivo de los recursos minerales, respetando las normas medioambientales, laborales y de seguro social de los trabajadores mineros.

II. El uso y aprovechamiento efectivo se realizará en las áreas otorgadas de acuerdo al plan de inversión y desarrollo, o el plan de trabajo, incluyendo las áreas de proyección o crecimiento.

III. El cumplimiento de la función económica social se verificará mediante inspección en las áreas mineras sujetas a contrato, de acuerdo a reglamento.

Artículo 7. (Necesidad y utilidad pública). Las actividades de exploración, explotación, concentración, fundición, refinación, industrialización y comercialización de los recursos naturales mineros tendrán el carácter de necesidad estatal y utilidad pública.

Artículo 8. (Derecho minero y propiedad de la tierra). El derecho de uso y aprovechamiento minero, constituye un derecho separado e independiente del derecho de propiedad de la tierra.

TÍTULO SEGUNDO

OBJETIVO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

CAPÍTULO I

OBJETIVO PRINCIPAL Y OBJETIVOS SECUNDARIOS

Artículo 9. (Objetivo principal). Implantar mecanismos de estímulo para la captación de capitales de riesgo a la inversión minera, garantizando la seguridad jurídica con respecto a la propiedad del Estado y las leyes del país.

Artículo 10. (Objetivos secundarios). Los objetivos que promueve la presente Ley son las siguientes:

- Promover una relación armoniosa entre las empresas mineras con sus vecinos y, en general, con la ciudad en que desarrolla sus actividades productivas.

- La promoción de un diálogo con los distintos grupos de interés que afectan o son afectados por las acciones de la empresa.
- Promover que las empresas mineras generen un desarrollo sustentable, pensando siempre en las generaciones futuras. Conservación del medio ambiente con prácticas, iniciativas y adopción de tecnologías que garanticen la sostenibilidad del medio ambiente.
- Promover la toma de decisiones debe contemplar un equilibrio entre los negocios, la comunidad y el cuidado del medio ambiente.
- Lograr la sustentabilidad del ejercicio de la responsabilidad social corporativa en el área de impacto de sus operaciones mineras.
- Promover las relaciones externas y Comunitarias con educación, Edificación y mantenimiento de escuelas públicas, remuneración directa a los profesores y diseño y puesta en marcha de ambientes para atender la salud y el desarrollo de tareas escolares. Salud, Construcción y mantenimiento de un moderno hospital para la atención de medicina general y especializada, atención médica a comunidades campesinas.
- Lograr que exista mayor acercamiento y consenso entre los sectores minero, ambiental y de recursos naturales, junto a las comunidades campesinas.

CAPÍTULO II

AMBITO DE APLICACIÓN

Artículo 11. (Clasificación de actividades mineras) I. Para fines de la presente Ley, el ámbito de aplicación comprende la cadena productiva minera comprendida por las siguientes actividades:

1. Cateo. Prospección rudimentaria superficial
2. Prospección. Búsqueda de indicios de mineralización en el suelo y subsuelo terrestre.
3. Exploración. Evaluación del yacimiento que implica la determinación de la cantidad y calidad del mineral.

4. Explotación. Comprende la preparación y desarrollo de un yacimiento o mina, la extracción del mineral, y el transporte a bocamina o planta de concentración.
5. Concentración. Procesos destinados a elevar el contenido útil o ley del mineral.
6. Fundición y refinación. Procesos de conversión de productos mineros y metálicos en metales de alta pureza.
7. Comercialización de minerales y metales. Venta interna o externa de minerales o metales.
8. Transporte. Traslado de minerales y metales en medios motorizados o en ferrocarril
9. Industrialización. Proceso de transformación de minerales y metales en bienes de capital, bienes de consumo intermedio y bienes de consumo final, que no sea resultado directo de cualquiera de las actividades mineras señaladas precedentemente.

II. La actividad minera de cateo, no requiere autorización y no genera ningún derecho.

TÍTULO TERCERO

DERECHOS Y OBLIGACIONES MINERAS

CAPÍTULO I

DERECHOS MINEROS

Artículo 12. (Derecho de inversión y trabajo). I. Los bienes muebles e inmuebles instalados y construidos en el área minera otorgada, son de dominio del titular del derecho minero.

II. Una vez extinguido el derecho minero por cualquier causal, la infraestructura construida no comprendida en el párrafo precedente, se consolidará a favor del Estado.

Artículo 13. (Residuos minero metalúrgicos). Los residuos minero-metalúrgicos, como ser colas, desmontes, relaves y similares, que se generen en el proceso de explotación, pertenecen al titular de los derechos mineros en su respectiva área minera.

Su depósito, mantenimiento, control y disposición se sujetarán al cumplimiento de las normas ambientales.

Artículo 14. (Concurrencia de minerales, áridos y agregados). I. La otorgación de derechos en áreas de explotación minera aluvial en el que concurren minerales y metales mezclados con áridos y agregados, son de competencia de las autoridades mineras.

II. Los áridos y agregados extraídos como parte de una explotación minera podrán ser usados por el titular para la construcción de infraestructura relacionada con el objeto del contrato minero.

Artículo 15. (Derechos de paso y uso). I. Los titulares de derechos mineros tienen derecho a uso y paso por la propiedad agraria en la que se encuentra su área de contrato y/o por las propiedades agrarias vecinas, previo pago de indemnización, estando facultados para construir sendas, caminos, puentes, acueductos e instalar los servicios básicos necesarios, a su propia cuenta y costo. En todos los casos el ejercicio de estos derechos implicará el cumplimiento de las normas ambientales.

II. Los titulares de derechos mineros tendrán derecho a utilizar las aguas interiores y circundantes a su área de contrato, preservando su disponibilidad para consumo humano y con la obligación de restituirla a su cauce natural en el mismo estado.

III. El derecho de paso de aguas se constituirá respetando el curso natural y la eficiencia en el desagüe o restitución a su cauce natural

Artículo 16. (Constitución de derecho de superficie). Los titulares de derechos mineros pueden constituir el derecho de superficie sobre la propiedad agraria en la que se encuentra su área de contrato y/o en las propiedades agrarias vecinas, previo pago económico compensatorio, estando facultado para construir inmuebles, e instalar ingenios, plantas y otros equipamientos, en la superficie necesaria para el emprendimiento.

Artículo 17. (Reducción o ampliación). Los derechos de uso, paso y superficie se reducen o amplían cuando cambia la necesidad de su establecimiento, en caso de reducción el propietario del suelo recuperará parcialmente la superficie afectada

CAPÍTULO II

OBLIGACIONES MINERAS

Artículo 18. (Obligaciones mineras). Los titulares de concesiones mineras, independientemente de la fecha de su otorgamiento, están obligados a:

- Ejecutar y comprobar las obras y trabajos previstos por esta Ley en los términos y condiciones que establecen la misma y su Reglamento;
- Pagar los derechos sobre minería que establece la ley de la materia;
- Sujetarse a las disposiciones generales y a las normas nacionales aplicables a la industria minero-metalúrgica en materia de seguridad en las minas y de equilibrio ecológico y protección al ambiente;
- No retirar las obras permanentes de fortificación, los ademes y demás instalaciones necesarias para la estabilidad y seguridad de las minas;
- Conservar en el mismo lugar y mantener en buen estado la mojonera o señal que precise la ubicación del punto de partida;
- Rendir los informes estadísticos, técnicos y contables en los términos y condiciones que señale el Reglamento de la presente Ley;
- Permitir al personal comisionado por SERGEOTECMIN la práctica de visitas de inspección;
- Rendir a SERGEOTECMIN un informe geológico-minero cuando la concesión minera correspondiente se cancele por terminación de su vigencia, desistimiento, sustitución por reducción, infracción o resolución judicial. El informe describirá los trabajos de exploración y explotación realizados en el lote minero, o en la superficie que se abandona, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de esta Ley.
- Cuando se transmitan los derechos derivados de una concesión, las obligaciones a las que se hace mención en este artículo estarán a cargo del adquirente.

TÍTULO CUARTO

RÉGIMEN ECONÓMICO

CAPÍTULO I

RECURSOS PARA LA SEGURIDAD JURÍDICA MINERA

Artículo 19. (Recursos del Ministerio de minería y metalurgia). Los recursos del Tribunal Supremo Electoral para la educación están constituidos por:

- a. Las asignaciones que se le confiere mediante la Ley General de Presupuesto del Estado Plurinacional de Bolivia;
- b. Los aportes, asignaciones, legados, donaciones, transferencias, subvenciones y cualquier otro acto de liberalidad en dinero o especies que le otorguen personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras, incluyendo las que provengan de la cooperación técnica internacional;
- c. Los recursos propios que genere en virtud de las acciones de su competencia, conforme a las normas pertinentes.

Artículo 20. (Presupuesto). El presupuesto ordinario del Ministerio de minería y metalurgia para la seguridad jurídica será presentado al órgano ejecutivo como un programa separado dentro del pliego correspondiente al Sistema minero.

El presupuesto del Ministerio de minería y metalurgia deberá contemplar la ejecución de todos los procesos electorales con calendario fijo, según la Constitución Política de Bolivia. En el Presupuesto deberá estar claramente diferenciada cada empresa minera.

Artículo 21. (Proyecto de presupuesto). El ministro de minería y metalurgia deberá presentar al órgano Ejecutivo el proyecto de presupuesto de seguridad jurídica minera que incluye por separado las partidas solicitadas para cada organismo. Lo sustenta ante esa instancia y ante la asamblea legislativa plurinacional.

Aprobado el proyecto de presupuesto de seguridad jurídica minera, el órgano ejecutivo dispondrá la transferencia directa de los montos correspondientes a cada uno de los organismos que lo integran para implementar la seguridad jurídica de actividades mineras.

La titularidad del pliego presupuestal del Sistema minero es ejercida colegiadamente por el ministro de minería y metalurgia y los titulares de las empresas mineras, con las atribuciones y responsabilidades de ley, sin perjuicio de las que le corresponda como jefe de programa presupuestal.

TÍTULO III

RESPONSABILIDAD, DELITOS Y SANCIONES

CAPITULO I

RESPONSABILIDAD Y SANCIONES

Artículo 22. (Responsabilidad civil). Incurrirá en responsabilidad civil el que, sin autorización del titular de los derechos o de la ley y, sabiendo o debiendo saber que inducirá, permitirá, facilitará u ocultará una infracción de cualquiera de los derechos de autor o derechos conexos, realice una o más de las siguientes conductas:

- a) Suprimir o alterar cualquier información sobre la propiedad minera; o
- b) Distribuir o importar para su distribución, información sobre la gestión de derechos, sabiendo que la información sobre la gestión de derechos ha sido alterada sin autorización; o
- c) Distribuir, importar para su distribución, emitir, comunicar o poner a disposición los recursos minerales de las propiedades mineras, sabiendo que la información sobre la de gestión de derechos ha sido suprimida o alterada sin autorización.

CAPITULO II

DELITOS Y SANCIONES

Artículo 23. (Delitos contra las actividades mineras). Cometén delito contra la propiedad minera y serán sancionados con la pena de privación de libertad de 10 años a 15 años:

- a) Los que, sin estar expresamente facultados para ello, utilicen minas de dominio ajeno protegidas por esta ley, en cualquiera de las formas o por cualquiera de los medios establecidos;

- b) Los que, sin estar expresamente facultados para ello, utilicen las propiedades mineras, con cualquiera de los fines o por cualquiera de los medios establecidos por la ley de minería;
- c) Los que falsifiquen Título y documentos de propiedad minera, suprimiendo o cambiando el nombre del titular de la propiedad o concesión minera;
- d) Los que, obligados al pago de retribución por derecho de explotación no reconozcan los derechos del titular de la propiedad minera, y
- e) Los que falsificaren o adulteraren títulos de propiedad minera.

Artículo 24. (Incremento de la pena). La pena prevista en el artículo precedente se aumentará en la mitad cuando los delitos señalados sean cometidos respecto de una usurpación con violencia.

TÍTULO QUINTO

DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA

Artículo 25. (Disposición Transitoria única). Autorízase al Ministerio de minería y metalurgia a disponer las medidas administrativas y de personal que fueren necesarias para su adecuación a lo dispuesto en la Constitución y en la presente ley, por un período que no excederá de sesenta (60) días calendarios de la entrada en vigencia de la presente ley.

BIBLIOGRAFÍA

- ALANOCA, L., BOURGOIN, L. Maurice. “Estudio de la contaminación por mercurio en la cuenca alta del río Tuichi”. Informe de trabajo Conservación Internacional, La Paz, Bolivia. 2000.
- ALESSANDRI, Arturo. “Similitud del concepto de cosa muebles en el derecho civil y penal”, en Revista de Ciencias Penales, Tomo VIII, Santiago de Chile. 1945.
- AMPARAN, Aquiles. El “análisis de los marcos” en la sociología de los movimientos sociales. Porrúa/Conacyt/UAM. México: 2006.
- ANTEZANA, Luis Héctor. ”Sistema y proceso ideológicos en Bolivia (1935-1979)” Editorial Mercado. La Paz Bolivia 1983.
- ARELLANO, César. “Invasión a concesiones agudiza depresión minera en Bolivia”. Los tiempos. Cochabamba Bolivia. 2012.
- ASOCIACIÓN NACIONAL DE MINEROS MEDIANOS. “Memoria e informe anual”. ANMM. La Paz – Bolivia. 2005.
- BARBA, Álvaro Alonso. “Arte de los metales. Seguimiento de notas y suplementos al libro de un antiguo minero” Ed. Potosí (Colección de la Cultura Boliviana). Potosí - Bolivia. 1967.
- BEBBINGTON, Anthony. “Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de transformaciones territoriales”. IEP/Cepes. La Paz Bolivia. 2007.
- BOCANGEL, Jerez Danilo. “Bolivia Estudio Regional/Nacional sobre Pequeña Minería y Artesanal Proyecto MMSD”. IIED. La Paz – Bolivia. 2002.
- BON, Pierre. “El Dominio Público ante el Derecho Administrativo Francés”. Artículos de Derecho. Santiago de Chile 1998.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y SERVICIO POPULAR. “Rehabilitación del ingenio y la mina de Japó”. CISEP. Oruro – Bolivia. 1998.

- CHAPARRO, E. “La llamada pequeña minería: Un renovado enfoque empresarial, División de Recursos Naturales e Infraestructura”. CEPAL, Santiago de Chile. 2000.
- CLAUSSEN, Calvo Carlos. “Acerca de la naturaleza jurídica del derecho emanado de la concesión minera”. Sociedad Nacional de Minería. Santiago de Chile 2009.
- CPTS. “Principios y método para desarrollar un programa de Responsabilidad Social Empresarial”. Centro de Eficiencia Tecnológica del Perú y la Consultora Suiza Neosys. La Paz - Bolivia, agosto de 2005.
- DE LA FUENTE, M. “Derecho Minero y sus procedimientos actualizados”. Talleres gráficos “Kipus”. Cochabamba Bolivia 2006.
- DEPASSIER, Juan Hamilton. “Memoria de Licenciados. Del objeto de la propiedad minera”. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile-Chile. Año 1951.
- ENRÍQUEZ, J. “Minerales y Desarrollo Sustentable en Bolivia en Minería, en Minerales y Desarrollo Sustentable en América del Sur”. (IIED). Cochabamba Bolivia. 2001.
- ETCHEBERRY, Alfredo. “Derecho Penal. Tomo III”. Editorial Jurídica de Chile. Tercera Edición Revisada y Actualizada. Santiago de Chile – Chile. 1997.
- FEDERACIÓN DEPARTAMENTAL DE COOPERATIVAS MINERAS DE ORURO (FEDECOMIN). “Diagnóstico de las cooperativas mineras de Oruro”. FEDECOMIN, CDIPAS, CISEP, CEDIDAS. Oruro – Bolivia. 1997.
- FENCOMIN. “Apuntes para la Reactivaron de la Minería Cooperativizada”, Federación Nacional de Cooperativas Mineras (FENCOMIN). Oruro – Bolivia 2001.
- FUNDACIÓN EL OTRO. “La Responsabilidad Social Empresarial en la comunicación empresarial”. Una mirada sobre conceptos y acciones en 26 empresas multinacionales. Buenos Aires, agosto 2005.

- GARCÍA, Muntufar Guillermo. “La propiedad minera. Dominio de las minas”. Colegio de Abogados de Lima. Perú. 1986.
- GARRIDO, Mario. “Derecho Penal. Tomo IV”. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile - Chile, 2000.
- GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ. “Dossier estadístico del municipio de La Paz 2000 – 2005”. Dirección de planificación y control. La Paz Bolivia. 2005.
- GUTIÉRREZ, Guardia Carlos Amado. “La propiedad minera”. Instituto de Investigaciones FIGMMG. México 2010.
- LABATUT, Gustavo. “Derecho Penal. Tomo II”. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile. 2000.
- LIRA, Samuel. “Curso de Derecho de Minería”. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile. 1994.
- MACKENZIE, Brian. “Introducción a la Economía Minera”. Notas de seminario. Cochabamba – Bolivia. 1992.
- MARTÍNEZ, Alier Joan. “El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración” Icaria editores. Barcelona España. 2004.
- MATURANA, Claro Mario. “El delito de usurpación de concesiones mineras y el hurto de minerales”. Universidad Católica del Norte, Sede Coquimbo. Escuela de Derecho. Santiago de Chile – Chile. 2003.
- MATUS, Jean Pierre. RAMIREZ, María Cecilia. “Lecciones de Derecho Penal”. Editorial de la Universidad de Talca. Talca - Chile. 2002.
- MENDIZABAL, Marthadina. “Oruro del desastre a la esperanza”. UMSA, Instituto de Ecología. La Paz – Bolivia 1993.
- MICHARD, Jocelyn. “Cooperativas Mineras en Bolivia. Formas de organización, producción y comercialización”. Centro de Documentación e Información Bolivia – CEDIB. Cochabamba – Bolivia. 2008.
- MÖELLER, Hans. “Dinamitas y contaminantes. Cooperativas mineras y su incidencia en la problemática Ambiental”. PIEB. La Paz - Bolivia: 2002.

- MÖELLER, S. Hans. “Mineros Cooperativistas y mineros asalariados, una veta conflictiva”. Editorial PIEB. La Paz – Bolivia. 2002.
- MORENO, Baldivieso Ramiro. “Perspectiva del régimen minero en la constitución”. Carta informativa legal. La Paz Bolivia. Mayo de 2010.
- PEÑALOZA, M., REINHARDT, I., TAUCER, E. “Impactos económicos y ambientales de la liberación del comercio, Una aplicación al sector minero”. Fundación MEDMIN, IDRC, World Resources Institute, CIPMA, La Paz - Bolivia. 2012.
- PIÑERA, Echenique José. “Fundamentos de la Ley Constitucional Minera”, Editado por “Economía y Sociedad Ltda.” patrocinado por la Sociedad Nacional de Minería, Santiago de Chile 2002.
- RUIZ, Bourgeois Julio. “Reflexiones sobre la Propiedad Minera”. Revista de Derecho y Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Concepción de Chile. Santiago de Chile-Chile. 1991.
- SANABRIA, Rocha Mónica. “El sector minero”. Unidad de análisis de políticas sociales y económicas. La Paz – Bolivia. Octubre de 2003.
- SÁNCHEZ, Albavera Fernando; ORTIZ, Georgina; MOUSSA, Nicole. “Panorama minero de América Latina a fines de los años noventa”. CEPAL – SERIE Recursos naturales e infraestructura. Santiago de Chile 1999.
- SVAMPA, Maristella y Antonelli. 2009 “Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales. Editorial Biblos. Buenos Aires – Argentina. 2009.
- TAUCER, E. “Actividades mineras en áreas protegidas: Sus problemas y soluciones”. En: Memorias I Congreso Internacional Estación Biológica del Beni, Estación Biológica del Beni, La Paz, Bolivia. 1996.
- TURGOT, Robert Jacques. “Exposición en la Asamblea Constituyente de Francia sobre la Propiedad Minera”. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile – Chile. 1996.

- URIBE, Herrera Armando. “Manual de derecho de Minería”, Editorial Jurídica, Perú 1960.
- VELARDE, Marta Sylvia. “Manual de Derecho Minero”. Editorial Astrea. Buenos Aires-Argentina. 1960.
- VERDUGO, MARINKOVIC, Mario y GARCÍA, BARZELATTO, Ana María, “Manual de Derecho Político Instituciones Políticas”, Editorial Jurídica. Santiago de Chile. 2000.
- VERDUGO, Mario. “Código Penal. Concordancia, antecedentes Históricos, Doctrina, Jurisprudencia. Tomo III”. Editorial Ediar - Cono Sur Ltda. Segundo Edición Actualizada. Santiago de Chile. 1986.
- VERGARA, Blanco Alejandro. “Principios y Sistema del Derecho Minero. Estudio Histórico Dogmático”. Editorial Jurídica de Chile. 1992.
- VICEMINISTERIO DE MINERIA Y METALURGIA. “Anuario estadístico minero metalúrgico 2012”. Ministerio de minería y metalurgia. La Paz, Bolivia. 2012.

Normativa jurídica vigente

- ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. “Constitución Política del Estado”. La Gaceta oficial de Bolivia. La Paz – Bolivia. 2011.
- ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. “Código de minería Ley 1777 de 17 de marzo de 1997”. La gaceta oficial de Bolivia. La Paz Bolivia. 2002.
- ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. “Reglamento ambiental para actividades mineras. Decreto Supremo 24782 de 31 julio de 1997. La Gaceta oficial de Bolivia. La Paz Bolivia. 2010.
- ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. “Programa minero de empleo productivo. Decreto Supremo N° 26354. 7 de octubre de 2001”. La Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz - Bolivia. 2005.

- ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. “Programa minero de empleo productivo II. Decreto Supremo N° 26812 de 10 de octubre de 2002”. La Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz - Bolivia. 2009.
- ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. “Programa minero de empleo productivo III. Decreto Supremo N° 26941. 26 de febrero de 2003”. La Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz - Bolivia. 2009.
- ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. “Creación del Servicio general de geología y minería, Decreto Supremo N° 24725 de 18 de abril de 1993”. La Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz - Bolivia. 2010.
- ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. “Creación de la Corporación Minera de Bolivia. COMIBOL. Decreto Supremo N° 3196 de 2 de octubre de 1952.”. La Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz - Bolivia. 2000.
- PERÚ. “Constitución Política del Estado”. Congreso Constituyente Democrático. Lima Perú. 1993.
- CHILE. “Constitución Política del Estado”. Procuraduría del Estado. Santiago de Chile. 2005.
- MEXICO. “LEY MINERA Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 1992”. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Centro de Documentación, Información y Análisis. México 2006.

ANEXOS

ANEXO Nº 1

ENCUESTAS Y ENTREVISTAS

**FORMULARIO DE ENCUESTA
UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA: DERECHO**

**TEMA: “NORMAS JURÍDICAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA A LAS
ACTIVIDADES MINERAS ANTE LOS AVASALLAMIENTOS”**

1. ¿Cómo usted cree que se ha llevado adelante la protección de las actividades mineras?

Resp.

- 1) Muy bien.....()
- 2) Bien.....()
- 3) Regular.....()
- 4) Pésima.....()
- 5) N/S-N/R.....()

2. ¿Cuál es la situación social, económica y cultural de la minería en el distrito N° 23 Zongo?

Resp.

- 1) Muy buena.....()
- 2) Buena.....()
- 3) Regular.....()
- 4) Pésima.....()
- 5) N/S-N/R.....()

3. ¿Cree usted que hay seguridad jurídica frente a los avasallamientos mineros?

Resp.

- 1) Si.....()
- 2) No.....()
- 3) N/S-N/R.....()

4. ¿Cómo considera usted la problemática de los avasallamientos mineros?

Resp.

- 1) Muy Importante.....()
- 2) Importante.....()
- 3) Sin importancia.....()
- 4) N/S-N/R.....()

5. ¿Cree usted que la normativa jurídica vigente es suficiente para promover la seguridad jurídica de las actividades mineras realizadas por las empresas mineras?

Resp.

- 1) Es suficiente.....()
- 2) No es suficiente.....()
- 3) N/S-N/R.....()

6. ¿Usted cree que existe la necesidad de implementar una normativa jurídica que brinde seguridad jurídica contra los avasallamientos de las actividades mineras?

Resp.

- 1) Si.....()
- 2) No.....()
- 3) N/S-N/R.....()

7. ¿Según usted de qué manera se fortalecería la seguridad jurídica contra los avasallamientos de las actividades mineras realizadas por las empresas mineras?

Resp.

- 1) Con mayor presencia estatal.....()
- 2) Con mayor seguridad física y logística.....()
- 3) Con una normativa jurídica adecuada.....()
- 4) Con la promoción y difusión de los derechos y deberes mineros.....()
- 5) N/S-N/R.....()

LUGAR DE LA ENCUESTA: DISTRITO RURAL N° 23 “ZONGO” MUNICIPIO DE LA PAZ

ENTREVISTA N° 1
UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA: DERECHO

**TEMA: “NORMAS JURÍDICAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD
JURÍDICA A LAS ACTIVIDADES MINERAS ANTE LOS
AVASALLAMIENTOS”**

1. Nombre: Ing. José Oscar Bellota Cornejo

2. Ocupación: Gerente propietario Mina Mauricio; Ex presidente
Camara de Minería.

PREGUNTAS:

1. *¿Cómo se ha llevado adelante la protección de las actividades mineras en el país?*

Resp. *La Federación de Mineros está preocupada con este tema de avasallamientos, hace poco solucionamos el caso de la mina Sayaquirá en la provincia Loayza y ahora se presenta otro en la misma provincia, esta vez en la mina Chojñapata con el saldo de un muerto y varios heridos, lo más preocupante es que las autoridades no cumplan con un convenio para controlar y evitar estas situaciones”, dijo a la ABI el secretario general de la FSTMB*

2. *¿Cuál es la situación social, económica y cultural de la minería en Bolivia?*

Resp. *Un grupo de 200 campesinos invadieron la mina Barrosquirá, ubicada en la provincia Inquisivi de La Paz, provocando decenas de heridos además se reportan que trabajadores mineros y sus familiares están perdidos en la región. Mientras un contingente policial no logró controlar la situación y tuvo que replegarse. Según los relatos de los familiares, durante la violenta toma, los campesinos usaron armas de fuego, armas blancas, palos, piedra y cuchillos para desalojar a los trabajadores. Además denunciaron que se contrató a*

delincuentes que llegaron desde otras ciudades como La Paz y Oruro para ejecutar la acción.

3. *¿En qué consiste la seguridad jurídica en relación a los avasallamientos mineros?*

Resp. Los proyectos de interés público son prioritarios: Una persona no puede oponerse al interés colectivo. La Ley Minera debe tener algo explícito sobre este punto (los avasallamientos) para que el operador minero esté seguro de su operación y que el dueño del territorio tenga las reglas bien claras. Hay varias propuestas. Esta problemática, surge a consecuencia de la falta de infraestructura y servicios para la población de las regiones donde se ubican “ricos” yacimientos mineros.

4. *¿Cómo percibe la problemática de los avasallamientos mineros?*

Resp. La actitud que se ha cometido el día de ayer es negar todos los contratos y negar la vía pacífica para que la solución, en este sentido el Gobierno reitera en hacer respetar los derechos del Estado respecto a la explotación de los recursos naturales, por lo tanto hacer respetar las autorizaciones de la para la explotación minera que legalmente se ha dado a los empresarios mineros.

Los avasallamientos ilegales y enfrentamientos que se dieron en Zongo, con la consecuencia de un compañero fallecido, es preocupante debe llamar la atención al Gobierno y al pueblo en su conjunto, los trabajadores mineros no podemos seguir amedrentados y despojados de nuestras fuentes de trabajo

5. *¿La normativa jurídica vigente es suficiente para promover la seguridad jurídica contra los avasallamientos de las actividades mineras?*

Resp. La intervención del Ministerio de Minería en la solución de conflictos sectoriales es sólo con orden judicial, aseguró su titular, José Pimentel. Esto en tanto se promulgue la ley sectorial, que fijará los límites. La nueva ley de minería “va a marcar la raya y por lo tanto cualquier acción que no se encuadre dentro de la ley va a tener un carácter ilegal y por lo tanto va a ser sancionado”, señaló Pimentel al referirse a los conflictos.

Pimentel asegura que “las empresas tienen todo el derecho de actuar en resguardo de sus intereses”. Sin embargo, el Ministerio de Minería “no” puede intervenir sin que “el Poder Judicial nos pida protección”. Las “acciones contra quienes avasallan y dañan la propiedad, naturalmente, que el gobierno las va a asumir” sólo previa instrucción judicial, porque “nosotros no podemos actuar de oficio”, remarcó la autoridad.

6. ¿De qué manera se brindaría seguridad jurídica a las empresas mineras?

Resp. *Para evitar la toma ilegal de minas, es necesario tener un buen relacionamiento con las comunidades que habitan cerca del área de influencia del proyecto minero y procurar que éstas se beneficien del mismo a través de la construcción de caminos, la oferta de empleo y la demanda de servicios de los mineros.*

Es así que según sus representantes, durante los últimos cinco años, la empresa se abocó a un trabajo de carácter social en Challapata y comunidades aledañas, con el objeto de informar sobre el alcance del proyecto, el cuidado del medio ambiente y la responsabilidad social empresarial, además de alcanzar la consulta pública de acuerdo con la Constitución Política del Estado, con la participación de toda la población.

**LUGAR DE LA ENTREVISTA: DISTRITO RURAL N° 23 “ZONGO”
MUNICIPIO DE LA PAZ**

ENTREVISTA N° 2
UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA: DERECHO

**TEMA: “NORMAS JURÍDICAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD
JURÍDICA A LAS ACTIVIDADES MINERAS ANTE LOS
AVASALLAMIENTOS”**

1. Nombre: Saturnino Ramos

2. Ocupación: Presidente Cámara Nacional de Minería

PREGUNTAS:

1. ¿Cómo se ha llevado adelante la protección de las actividades mineras en el país?

Resp. Las cooperativas del país buscan incluir en la nueva Ley de Minería disposiciones que le permitan conformar sociedades “estratégicas” para captar inversión privada para grandes proyectos. El sector creará equipos técnicos que le permitan realizar exploración.

“Las cooperativas están viendo por conveniente tener socios estratégicos para llevar adelante grandes proyectos mineros”, porque “nuestra mayor debilidad para atraer inversiones es la exploración para una adecuada cuantificación de reservas”, confirmó el viceministro de Cooperativas Mineras. El lunes el presidente de la Federación Nacional de Cooperativas Mineras de Bolivia (Fencomin), Albino García, reveló que el sector pretende captar inversión privada para proyectos de explotación a través de la nueva norma.

2. ¿Cuál es la situación social, económica y cultural de la minería en Bolivia?

Resp. El gerente de la mina tomada por la fuerza de propiedad de la Empresa Minera Barrosquira (Embas), Andrés Molina lamentó que hasta la fecha los dirigentes campesinos que han dirigido tomas ilegales y violentas de centros mineros como Caracoles, Himalaya y Laramcota no han sido procesados ni

detenidos por las autoridades. “Este nivel de impunidad de los autores materiales de estos hechos delictivos y la falta de seguridad jurídica ocasiona actos violentos que ponen en riesgo la vida de la gente y la producción legal de minerales”.

3. ¿En qué consiste la seguridad jurídica en relación a los avasallamientos mineros?

Resp. *A su juicio, la causa principal para esas acciones es el continuo y sostenido alza de los precios internacionales de los minerales y la falta de fuentes de trabajo. Aunque recordó que hace un par de años, cuando el precio de los minerales no estaba tan alto, se produjeron algunos avasallamientos a yacimientos mineros, como en Coro Coro, Himalaya y otros distritos.*

“En esa ocasión se firmó un convenio entre los ministerios de Gobierno, Justicia y la Federación de Mineros para controlar y evitar que se produzcan este tipo de situaciones, lamentablemente no se está cumpliendo”, remarcó.

Aclaró que la mina Sayaquira está afiliada a la FSTMB, no así la de Chojnacota, pero aún así, dijo que es un caso que llama la atención y que preocupa porque ese tipo de avasallamientos se están haciendo más frecuentes. Para los empresarios el avasallamiento de las minas es una forma de inseguridad jurídica ya que no garantiza la inversión privada.

4. ¿Cómo percibe la problemática de los avasallamientos mineros?

Resp. *El comandante Departamental de la Policía, coronel Víctor Maldonado, informó este viernes que la presencia policial en el distrito minero de Sayaquira garantizará la tranquilidad en esa región que fue en las últimas horas escenario de un enfrentamiento entre comunarios y trabajadores mineros.*

La autoridad policial declaró que alrededor de 130 efectivos policiales fueron destacados desde La Paz para contribuir con las acciones de paz en la región que hace unos días arrojó el saldo de una persona muerta, Edwin Blacutt de 25 años quien fue alcanzado por un proyectil de bala de fuego.

5. ¿La normativa jurídica vigente es suficiente para promover la seguridad jurídica contra los avasallamientos de las actividades mineras?

Resp. Los compañeros comunarios, también tienen el derecho a beneficiarse, entonces para ello, a grandes problemas sociales, grandes soluciones políticas que tiene que dar el Gobierno y que las empresas privadas hagan una inclusión social de los compañeros comunarios, por lo que se están dando los avasallamientos. Se debió al enfrentamiento entre comunarios y trabajadores de la empresa minera, tras la intención de tomar el yacimiento por los pobladores del sector.

6. ¿De qué manera se brindaría seguridad jurídica a las empresas mineras?

Resp. Las nuevas disposiciones serán complementarias a las medidas aprobadas por el Ejecutivo como la creación de la Central Integral de Comercialización de Minerales de las Cooperativas Mineras (COMERMIN) y un laboratorio químico de análisis para el fortalecimiento del sector. Asimismo, esta gestión se trabajará en prospección y exploración, por lo que FENCOMIN y las federaciones departamentales crearán equipos técnicos que tendrán como objetivo la búsqueda de nuevas reservas en los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí.

Con reservas garantizadas el sector podrá incluso tener un mayor acceso al crédito financiero. Sin embargo, primero es necesario obtener unidades de perforación.

LUGAR DE LA ENTREVISTA: DISTRITO RURAL N° 23 “ZONGO”

MUNICIPIO DE LA PAZ

ENTREVISTA N° 3
UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA: DERECHO

**TEMA: “NORMAS JURÍDICAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD
JURÍDICA A LAS ACTIVIDADES MINERAS ANTE LOS
AVASALLAMIENTOS”**

1. Nombre: Walfre Pastor

2. Ocupación: Asesor Jurídico EMUSA

PREGUNTAS:

1. ¿Cómo se ha llevado adelante la protección de las actividades mineras en el país?

Resp. Entre los problemas que enfrenta la minería en La Paz y que de alguna manera son el reflejo de lo que sucede con ese rubro en el país, están los avasallamientos por supuestas “organizaciones sociales” a concesiones mineras y el hecho de que gran parte de sus actividades se encuentran en manos clandestinas. Esperamos que el Ministerio de Minería tenga que darnos explicaciones concretas, en el sentido de que tengamos que recuperar los 13 yacimientos en bien del Estado nacional. Caso contrario nuevamente los trabajadores del sector asalariado vamos a ratificar por decisión del ampliado nacional de que tiene que haber juicio de responsabilidades a todas aquellas autoridades que no están poniendo su tuición de dar soluciones.

2. ¿Cuál es la situación social, económica y cultural de la minería en Bolivia?

Resp. A menos de un mes de producirse la última batalla campal, mineros y campesinos de la provincia Inquisivi (La Paz) volvieron a enfrentarse ayer con palos, piedras y dinamita por la posesión de la mina Sayaquira.

Algunas fuentes reportaron una muerte causada por el impacto de una bala, mientras que otras, además del Gobierno, advirtieron que se trataba de una información aún no confirmada.

3. *¿En que consiste la seguridad jurídica en relación a los avasallamientos mineros?*

Resp. En los dos últimos años se incrementó la cantidad de avasallamientos a proyectos mineros de empresas públicas y privadas debido a una mayor cotización en los precios de los minerales. En 2011, las tomas ilegales llegaron a 58, siendo La Paz el departamento donde más se registraron. Queremos contar con información más precisa y más exacta y mucho más prudente para la toma de decisiones en el caso de prospecciones, e inversiones en nuestro país, porque vamos a contar con el registro inmediato de las transacciones a nivel nacional con el tema de comercialización de minerales y metales.

4. *¿Cómo percibe la problemática de los avasallamientos mineros?*

Resp. Uno de los problemas es el avasallamiento de minas, el sector está a la espera de la respuesta del Gobierno ante una propuesta suya para aprobar una nueva ley o un código minero, que será base para enmarcar el trabajo que desarrollarán las cooperativas, la minería estatal, la minería mediana y chica y también garantizará el financiamiento.

5. *¿La normativa jurídica vigente es suficiente para promover la seguridad jurídica contra los avasallamientos de las actividades mineras?*

Resp. Demandó al gobierno ser tomados en cuenta como sector privado, para diseñar políticas acordes a la realidad del país. “Me gustaría que el gobierno hable con nosotros y que pueda escuchar nuestras visiones porque de eso se trata de construir políticas coherentes con la realidad, y no sólo tomar en cuenta uno sola visión, o sea la de los cooperativistas”.

Se refirió por ejemplo a la inversión que realiza la Gobernación de Cochabamba en un estudio de recursos mineralógicos que sólo localizará potencialidades: “no se tiene contemplado más nada”. Aseveró que los resultados a los que se

arribará en dicho estudio serán que Bolívar, Independencia, Capinota, Mizque tienen potencialidades en Zinc, Plata, Plomo, Oro y Estaño, “esto lo hace la empresa privada desde hace varios años”.

6. *¿De qué manera se brindaría seguridad jurídica a las empresas mineras?*

Resp. *Los avasallamientos se han incrementado con más fuerza desde 2010, llegando a 38 o 40 por las altas cotizaciones de los minerales. De los 58 conflictos atendidos en 2011, casi 50% se han generado entre comunarios y cooperativas, un 30% sólo entre cooperativas y el resto entre cooperativas y empresas mineras privadas”. Los dos últimos años, la cotización de los minerales rompió varios récords, siendo que la onza troy de oro y la plata superaron la barrera de los \$us 1.800 y 40, respectivamente; el estaño sobrepasó los \$us 15 la libra fina y el plomo y la plata los \$us 10. Las instituciones del Estado gobiernan con el retrovisor y no existen proyectos a largo plazo, excepción hecha por la Cámara Minera de México y de alguna manera razonable en Chile, donde tienen una línea de conducta mirando al futuro.*

LUGAR DE LA ENTREVISTA: DISTRITO RURAL N° 23 “ZONGO”

MUNICIPIO DE LA PAZ

ENTREVISTA N° 4
UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA: DERECHO

**TEMA: “NORMAS JURÍDICAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD
JURÍDICA A LAS ACTIVIDADES MINERAS ANTE LOS
AVASALLAMIENTOS”**

1. Nombre: Juan Luna

2. Ocupación: Gerente propietario Mina Rio Cielo Jahuira.

PREGUNTAS:

1. ¿Cómo se ha llevado adelante la protección de las actividades mineras en el país?

Resp. Esta situación ha generado que bastante gente se dedique a hacer minería y ha ocasionado avidez de querer avasallar (proyectos mineros) con buena producción para tener buen rédito. En este año ha habido una ligera baja en las cotizaciones, aunque éstas todavía generan bastante expectativas para seguir con las operaciones mineras.

Se habla de dar valor agregado a los productos, sin saber cómo y quién comprará la producción, si el producto es de buena calidad, si va a ser posible competir internacionalmente y sin saber si está contemplado en los tratados comerciales internacionales, a tiempo de recordar que hay muchos problemas en comercialización, comercio justo y valor agregado.

2. ¿Cuál es la situación social, económica y cultural de la minería en Bolivia?

Resp. El 70% de los avasallamientos a minas principalmente de oro y plata registrados en 2011 fueron frenados a través de un proceso de diálogo y negociación. En el resto, las tomas ilegales continúan latentes. Entre los avasallamientos vigentes se encuentran los que soportan las regiones mineras de

Teoponte, Chima, Pelechuco, Colquiri, Caracoles, Negro Pabellón y Los Asientos, entre otros.

3. ¿En que consiste la seguridad jurídica en relación a los avasallamientos mineros?

Resp. *Asimismo, que hay una nueva dimensión constitucional en todas partes, en donde se están otorgando nuevos derechos y formas de participación ciudadana, donde la minería tendrá que estar involucrada en estos cambios constitucionales. El pedido de la minería chica y cooperativizada al gobierno en Bolivia, que quieren asistencia técnica para desarrollar sus minas, cuando en realidad ocurre que todos queremos ser buenos ingenieros mineros, pero nadie quiere ser un buen soldador o un buen electricista, es decir hay una falta de mano de obra calificada.*

4. ¿Cómo percibe la problemática de los avasallamientos mineros?

Resp. *Ante el último hecho acontecido en la empresa minera Barrosquira ubicada en la localidad de Sayaquira de la provincia Inquisivi del departamento de La Paz, donde ayer falleció un campesino presumiblemente por impacto de arma de fuego, tras un enfrentamiento con los mineros, el ejecutivo de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB), Guido Mitma, expresó su molestia y exigió al Gobierno soluciones políticas inmediatas para frenar el avasallamiento de empresas mineras.*

5. ¿La normativa jurídica vigente es suficiente para promover la seguridad jurídica contra los avasallamientos de las actividades mineras?

Resp. *La federación de mineros exige soluciones políticas inmediatas a este tipo de avasallamientos, soluciones políticas que pueda dar el Gobierno, lamentablemente debe preocupar bastante este tipo de hechos que se están dando en Sayaquira, ya que los trabajadores manifestamos que no vamos a aceptar. El Gobierno tiene que garantizarnos la estabilidad laboral y las garantías que debemos tener los trabajadores*

6. ¿De qué manera se brindaría seguridad jurídica a las empresas mineras?

Resp. La propuesta de la empresa Castillian, es que en principio se realice una consulta pública democrática, con la participación de todos los pobladores, de manera que puedan expresar su voto sin temor de amenazas de suspensión de riego, de cobro de multas inalcanzables y otras penalidades a las que son sometidos si apoyan el proyecto, para así posibilitar el asentamiento de la empresa en la citada población.

Aseguran que en una posible fase de explotación, el departamento de La Paz, Zongo se verá beneficiado con el pago de impuestos y regalías que alcanzarán en conjunto a varios cientos de millones de dólares, para ejecutar proyectos de desarrollo a través de un trabajo responsable con tecnología de vanguardia y respetando el medio ambiente y la madre tierra.

LUGAR DE LA ENTREVISTA: DISTRITO RURAL N° 23 “ZONGO”

MUNICIPIO DE LA PAZ

ANEXO Nº 2

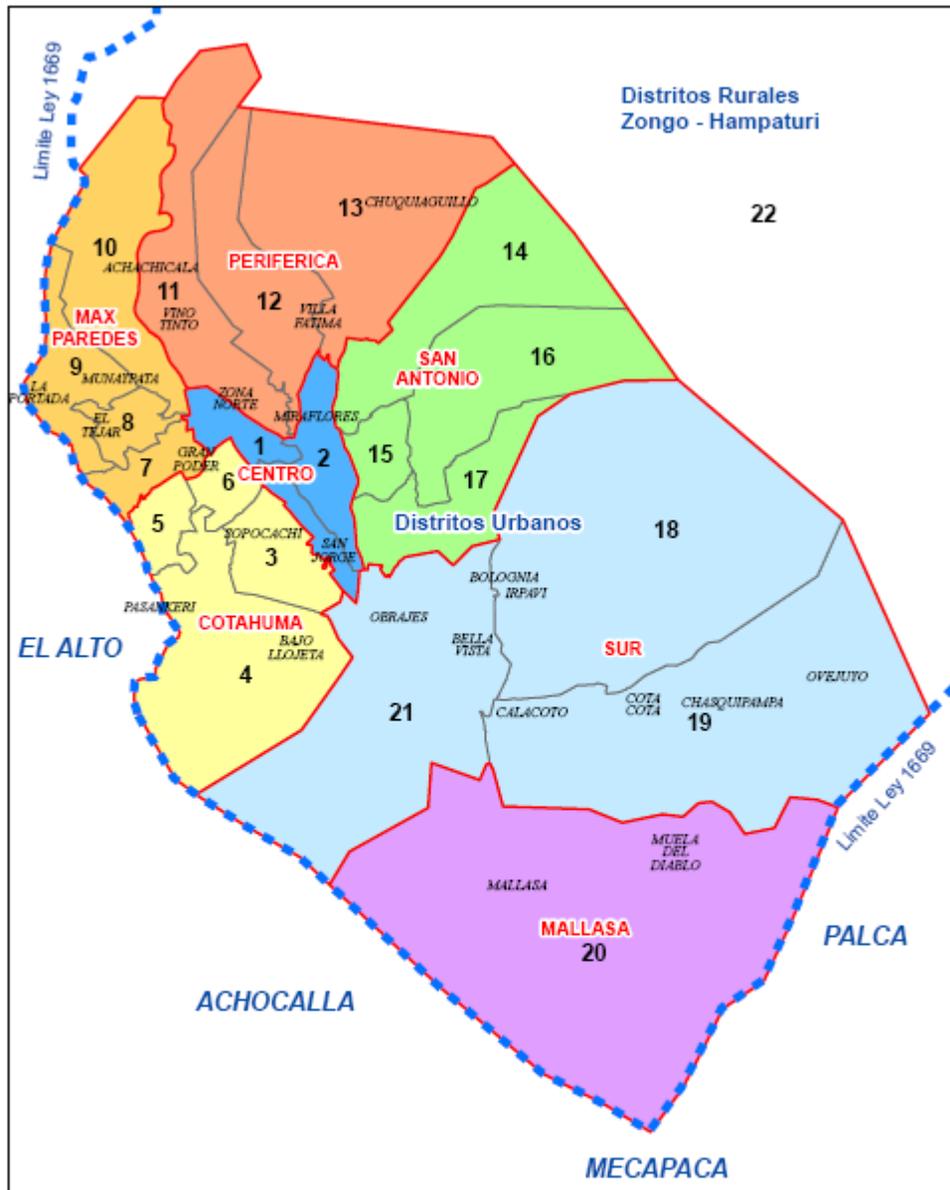
**MAPAS DEL DISTRITO RURAL Nº 23 DE
ZONGO DEL MUNICIPIO DE LA PAZ**

1. TOPOGRAFÍA

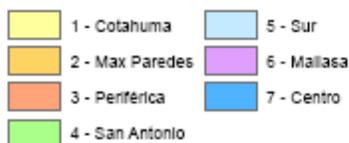


Fuente: Oficialía Mayor de Gestión Territorial
 Elaboración: Dirección de Planificación y Control
 Unidad de Investigación y Estadística Municipal 2012

2. MUNICIPIO DE LA PAZ: MACRODISTritos Y DISTritos



Macro Distritos



0 0.5 1 2 3 4 Km.

2

Fuente: Oficialía Mayor de Gestión Territorial - Dirección de Información Territorial
 Elaboración: Dirección de Planificación y Control
 Unidad de Investigación y Estadística Municipal 2012

3. MUNICIPIO DE LA PAZ: DISTRITOS RURALES



Referencias:

 Distritos Urbanos

Distritos Rurales

 22 - Hampaturi

 23 - Zongo

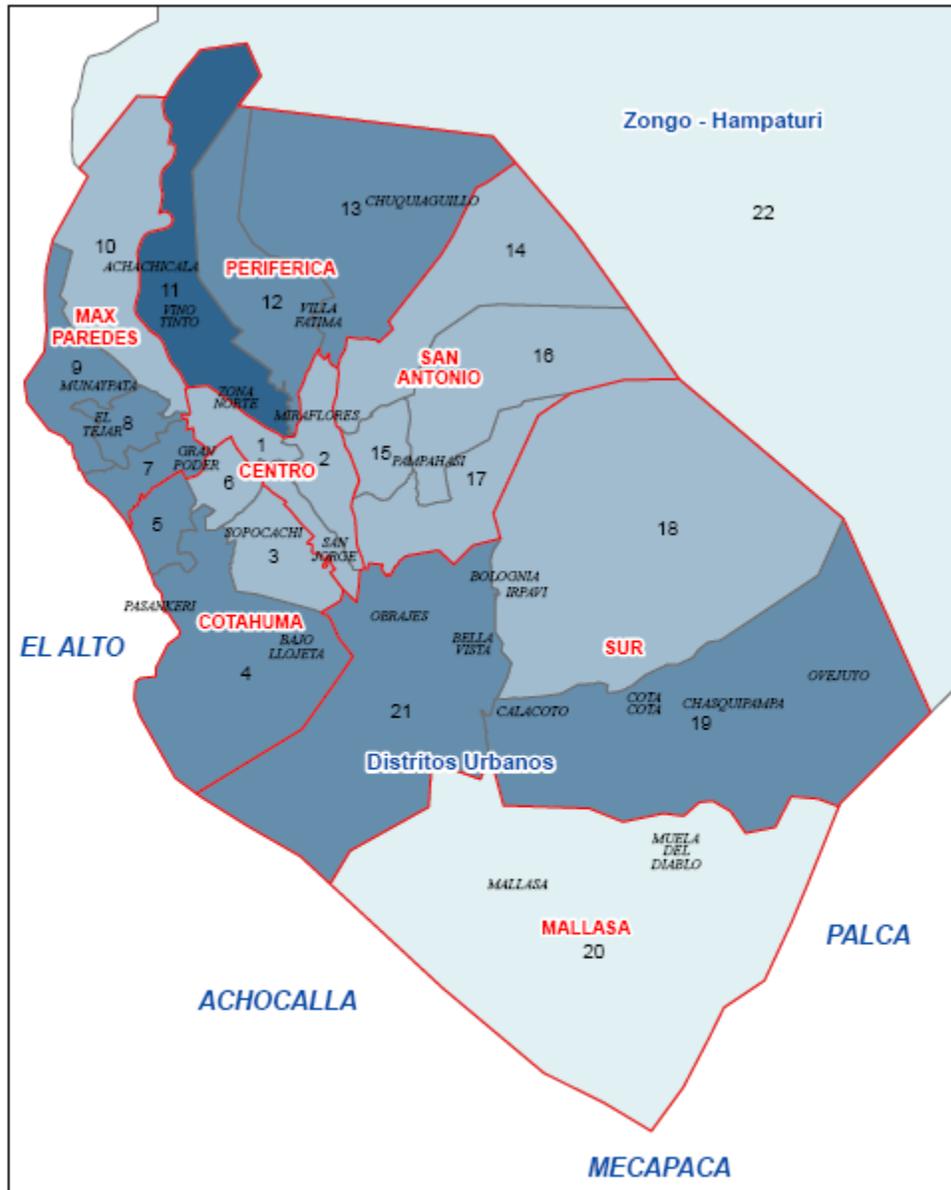
 Comunidades

0 2 4 8 12 16 Km.

2

Fuente: Oficialía Mayor de Gestión Territorial - Dirección de Información Territorial
 Elaboración: Dirección de Planificación y Control
 Unidad de Investigación y Estadística Municipal 2012

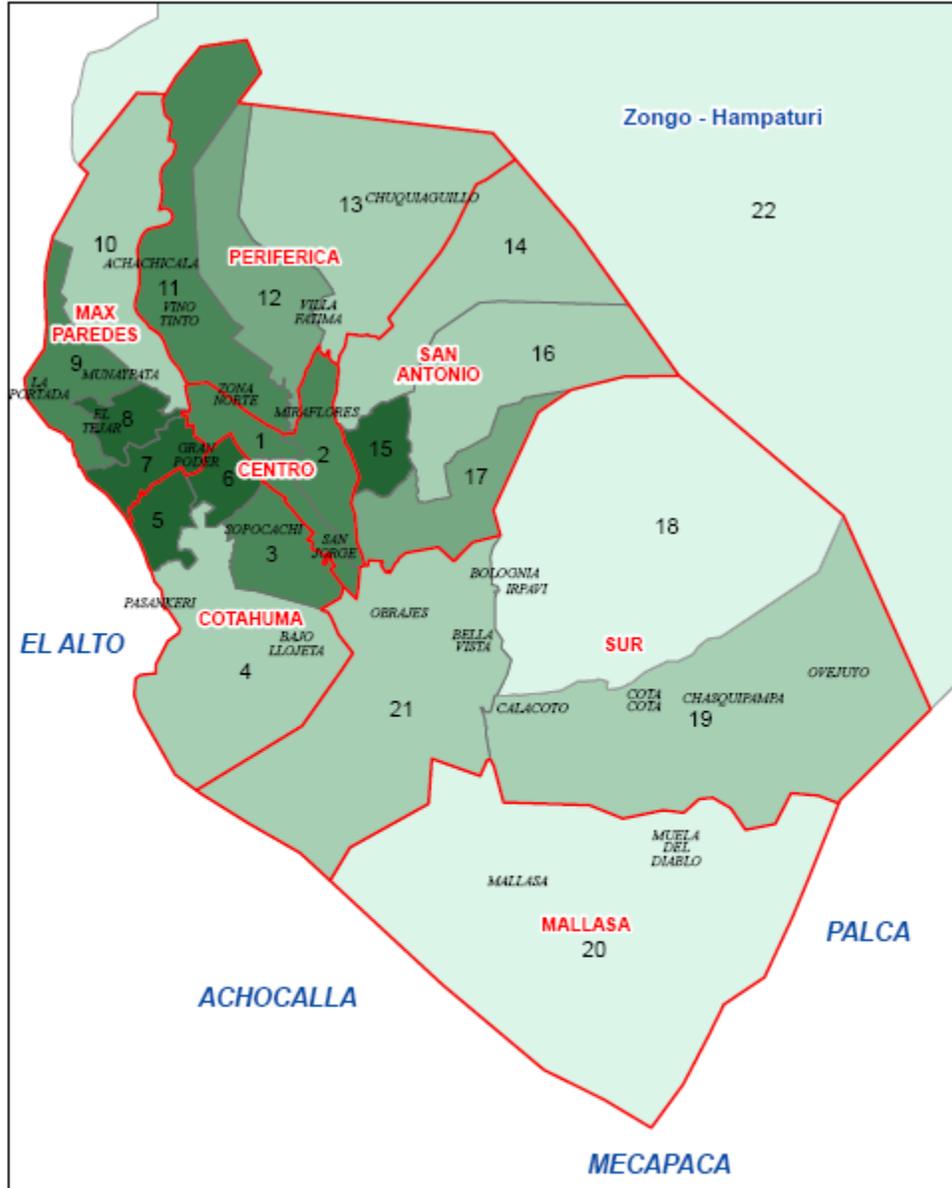
4. MUNICIPIO DE LA PAZ: HABITANTES POR DISTRITO



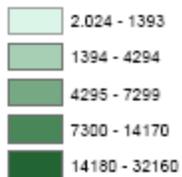
2

Fuente: Instituto Nacional de Estadística - C.N.P.V. 2001
 Elaboración: Unidad de Investigación y Estadística Municipal
 Dirección de Planificación y Control

5. MUNICIPIO DE LA PAZ: DENSIDAD POBLACIONAL



Habitantes / Km²



0 0.5 1 2 3 4 Km.

2

Fuente: Instituto Nacional de Estadística - C.N.P.V. 2001
 Elaboración: Dirección de Planificación y Control
 Unidad de Investigación y Estadística Municipal

ANEXO Nº 3

GRÁFICOS DEL DISTRITO RURAL Nº 23 DE ZONGO

Subalcaldía Zongo

Oficinas Subalcaldía Zongo:

Están ubicadas en la avenida Montes esq. Uruguay, edificio Nardín Rivas detrás de la gasolinera Uruguay YPFB.

Subalcaldesa: Sra. Erlinda G. Quispe Tancara



Población: 2666 habitantes

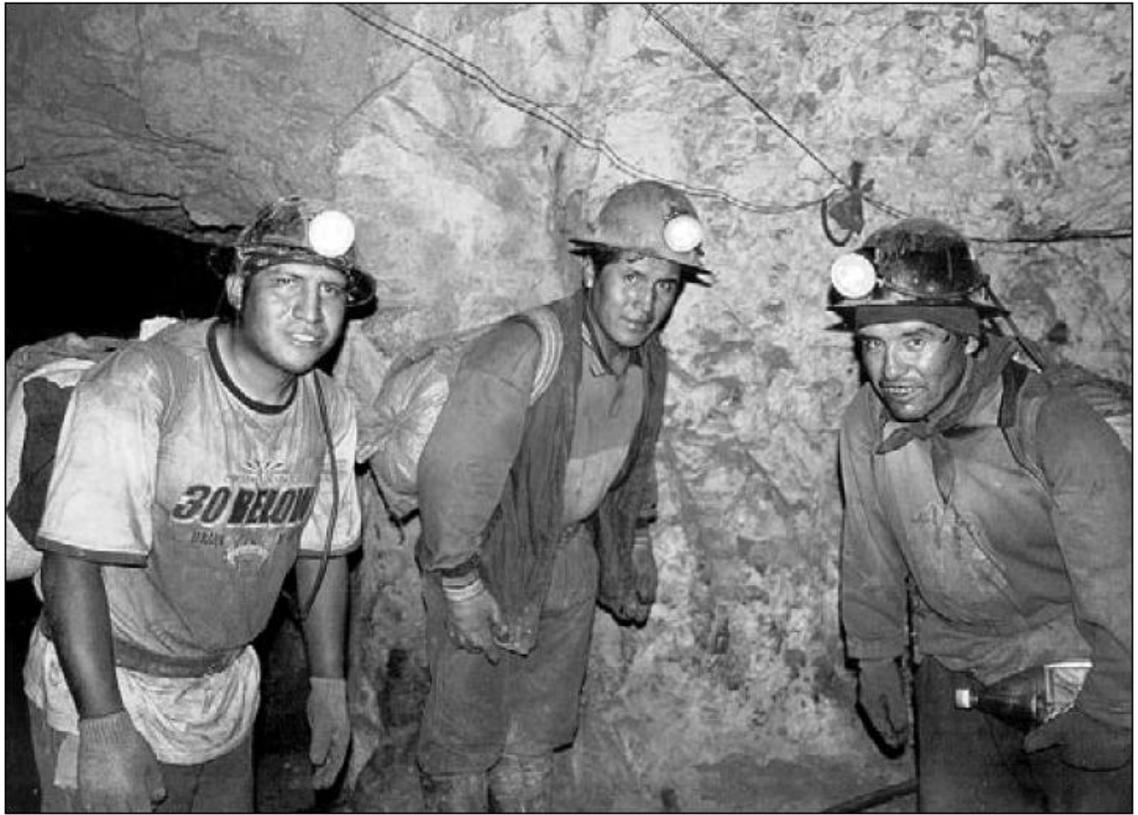




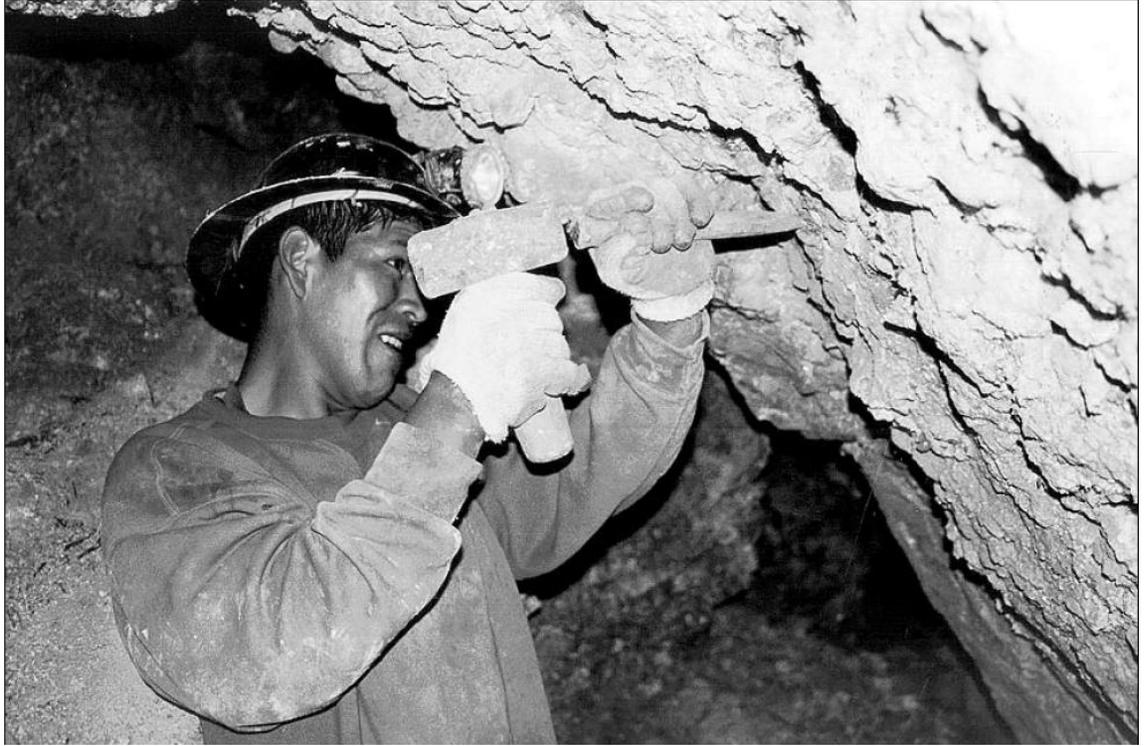
Zongo. Comunidad Canaviri. Mina San Luis. 2012.



Mineros de la Mina Vesubio. Comunidad de Coscapa. Zongo. 2012.



Mineros de la mina el solterito. Comunidad de Zarca. Zongo. 2012.



Mina San Antonio de la Comunidad de Jarca. Zongo. 2012.

ANEXO Nº 4

LA MINERÍA EN BOLIVIA

EVOLUCIÓN Y ESTADO DE SITUACIÓN DEL SECTOR MINERO

1. Exploración

Desde la época de la colonia, el país ha sido uno de los mayores productores de plata y estaño del mundo, aunque según estimaciones tan solo el 10% del potencial minero del país ha sido explotado.

A pesar del gran potencial mineralógico del territorio boliviano, en las últimas tres a cuatro décadas no se efectuaron trabajos de exploración sistemáticos, por lo que no existen datos oficiales sobre reservas globales de los recursos mineros del país. Sin embargo, la última información sobre recursos mineros del país, presentada en el cuadro, data de 1990 y se refiere a regiones prospectadas y a reservas de algunos proyectos específicos.

Reservas de minerales metálicos de Bolivia

(En Toneladas)

MINERALES	RESERVAS PROBADAS Y PROBABLES	RESERVAS POSIBLES
Zinc	4.245.810	5.383.600
Estaño	1.126.258	78.382
Oro	1.156	676
Plata	37.248	15.314
Plomo	559.747	1.073.666
Cobre	26.658	247.932
Antimonio	96.781	24.163
Wólfram	24.578	63.138

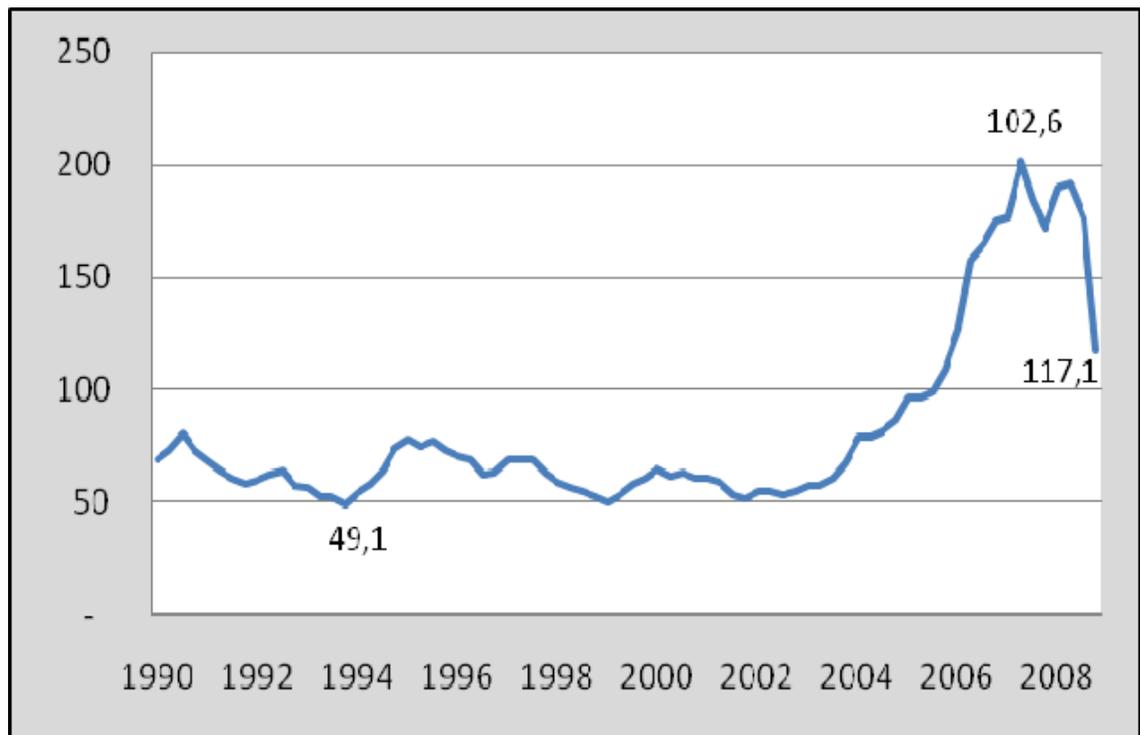
Fuente: Enriquez, J. (2001)

Si bien Bolivia no es un país productor de minerales ferrosos, posee uno de los mayores depósitos de hierro del mundo. Los depósitos del Mutún (adjudicado a la Empresa Jindall Steel & Power en junio de 2006) cuentan con reservas de 40.000 millones de toneladas de hierro. Finalmente, el territorio boliviano alberga al mayor depósito de litio del mundo en el Salar de Uyuni, con reservas preliminares de 8.9 millones de toneladas de litio, 194 millones de toneladas de Potasio, 7.7 millones de toneladas de Boro y 211 millones de toneladas de Magnesio.

2. Precios

Los precios de los minerales varían diariamente y se cotizan en las principales bolsas del mundo (Londres, Nueva York y Penange). Las variaciones de precios están en función de las colocaciones que hacen las principales minas del mundo, ya sea en función a la demanda de la industria pesada y a sus volúmenes de existencias para tener control sobre los precios. Por ejemplo, el precio del zinc depende en gran medida de la demanda de la industria de galvanizados (industria automotriz) en Estados Unidos y Europa.

Índice de precios de metales 2012



Fuente: Ministerio de Minería y Metalurgia (MMM) 2012.

Como se observa en el Gráfico, a partir del año 2003 el Índice de Precios de Metales (IPM) calculado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) muestra una tendencia creciente hasta mayo de 2007, que responde a la recuperación de la economía mundial y en especial al crecimiento de China. No obstante, entre mayo de 2007 y diciembre de 2008 el IPM sufrió una baja aproximadamente 46% que se debe a la caída de minerales como es el caso del zinc, mismo que bajo su producción debido a la disminución de la demanda de este mineral.