



EXTRACCIÓN ILÍCITA DE MINERALES EN COLOMBIA: REALIDAD SOCIAL, JURÍDICA Y ECONÓMICA¹.

ILLICIT MINERAL EXTRACTION IN COLOMBIA: SOCIAL, LEGAL AND ECONOMIC REALITY

JUANA VALENTINA BERNAL²
MILTON FERNANDO MONTOYA³
FIDEL OLARTE RODRÍGUEZ⁴

RESUMEN

El presente artículo aborda de manera transversal la extracción ilícita de minerales como un fenómeno que se encuentra asociado a problemas que se presentan en la sociedad colombiana, a saber: (i) la actividad organizada de bandas delincuenciales, (ii) la pérdida de recursos económicos para el Estado, (iii) la violencia y la vulneración a los derechos de poblaciones vulnerables, (iv)

ABSTRACT

This paper tackles the illicit extraction of minerals in a transversal manner as a phenomenon associated with problems that arise in Colombian society, namely: (i) organized activity of criminal gangs, (ii) economic loss of State resources, (iii) violence and violation of the rights against vulnerable populations, (iv) pollution and environmental damage, (v) the absence of territory control and (vi)

- 1 Los autores agradecen a Mariana Umama, Roger Galeano y Sara Acosta, integrantes del semillero de investigación del Departamento de Derecho Minero-Energético de la Universidad Externado de Colombia, por su apoyo en el proceso de investigación y edición del presente artículo.
- 2 Egresada en Derecho de la Universidad Externado de Colombia. Miembro de la Asociación para el derecho continental Fondation Pour le Droit Continental y Corporación para el estudio de la Regulación y la Mejora Regulatoria. Abogada asociada de la firma Nunez y Asociados Abogados. Integrante de la Red Latinoamericana de Derecho Minero. Contacto: j.ochoa@est.uexternado.edu.co
- 3 Post-Doctorado de la Universidad de Dundee (Reino Unido); Doctorado en Derecho (PhD) de la Universidad Complutense de Madrid; Master en Derecho de la Energía, Instituto Superior de la Energía (ISE), España; Abogado de la Universidad Externado de Colombia. Se ha desempeñado como Asesor legal de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, del Ministerio de Minas y Energía y de la Agencia Nacional de Minería. Actualmente se desempeña como Director de Investigaciones del Departamento de Derecho Minero-Energético de la Universidad Externado de Colombia y Profesor Honorario del Centro de Energía, Petróleo y Derecho Minero de la Universidad de Dundee (Escocia). Socio fundador de la firma Estudio Jurídico Montoya y Asociados. Miembro del Consejo Académico de la Sección de Energía y Recursos Naturales de la Asociación Internacional de Abogados (IBA); miembro de la Junta Directiva del Colegio de Abogados Mineros y Petroleros; Presidente de la Red Latinoamericana de Derecho Minero. Contacto: milton.montoya@uexternado.edu.co
- 4 Abogado, candidato a Magister en Derecho del Estado con Énfasis en Regulación Minera, Petrolera y Energética de la Universidad Externado de Colombia. Cursos de formación contra el Crimen Transnacional Organizado, Instituto del hemisferio occidental para la Cooperación en Seguridad Columbus-USA. Intendente de la Policía Nacional de Colombia y Asesor Jurídico para temas de explotación ilícita de minerales y restitución de tierras con más de 20 años de experiencia Institucional. Contacto: fidel824@hotmail.com

la contaminación y daño ambiental, (v) la ausencia de control del territorio y (vi) la ausencia y debilidad institucional. En el texto se destaca la valoración de estadísticas oficiales para evidenciar la magnitud, impacto y evolución de la problemática en Colombia a partir de la necesidad de que exista una mejor coordinación institucional que permita controlar la problemática, una protección efectiva y eficaz de los derechos de la población afectada, la implementación de soluciones con enfoque preventivo que tengan como finalidad brindar condiciones de vida dignas en los territorios afectados, la creación de la Consejería para la lucha contra la extracción ilícita de minerales (EIM) y, en general, una acción más decidida y con mayores recursos por parte del Estado para enfrentar la problemática.

PALABRAS CLAVE

Extracción ilícita de minerales | Daño Ambiental | Contaminación por Minería Illegal | Deforestación | Impactos Sociales | Delitos contra el Medio Ambiente.

SUMARIO

1. Introducción; **2.** Contexto socioeconómico en el marco del conflicto; **3.** Economía criminal y extracción ilícita de minerales, una relación inescindible; **4.** Marco jurídico asociado al control de la extracción ilícita de minerales; **5.** Consejería Presidencial para la lucha contra la EIM; **6.** Conclusiones; **7.** Bibliografía.

SOBRE EL ARTÍCULO

El presente artículo fue recibido por la Comisión de Publicaciones el 21 de febrero de 2021 y aprobado para su publicación el 12 de abril de 2021.

1. INTRODUCCIÓN

La minería es una actividad representativa en la economía colombiana. Por ejemplo, en el año 2019 se reportaron ingresos de 2.5 billones de pesos (Agencia Nacional de Minería [ANM], 2020) para el sistema general de regalías, contribuyendo al Producto Interno Bruto (PIB) entre un 1.8% y un 2% (Portafolio, 2019), mostrando un crecimiento porcentual del 2.1% conforme estadísticas del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2020), generando alrededor de 350.000 empleos directos (Ministerio de Minas y Energía, 2019). Bajo este entendido, cabe destacar que Colombia, a nivel

institutional absence and weakness. The text highlights official statistics to show the magnitude, impact and evolution of the problem in Colombia based on the need for better institutional coordination regarding problem control, an effective and efficient protection of the affected population rights, the implementation of solutions with a preventive approach that aim to provide decent living conditions in the affected territories, the creation of the Council for the fight against Illicit Mineral Extraction (IME) and, in general, action more determined and with greater State resources to face the problem.

KEY WORDS

Illicit Mineral Extraction | Environmental Damage | Illegal Mining Pollution | Deforestation | Social Impact | Crimes against Environment.

internacional, se posiciona como el primer productor mundial de esmeraldas, el segundo de fierro níquel y el quinto exportador de carbón térmico (Díaz, 2021), lo que explica que la actividad minera sea considerada como un renglón representativo para el desarrollo económico del país.

Sin embargo, las complejas problemáticas sociales que aquejan buena parte de la población colombiana (desempleo, pobreza, desigualdad, insatisfacción de necesidades básicas), que conjuntamente con la debilidad institucional, la vasta y compleja extensión de la geografía nacional, el incremento en el precio de los *commodities* en el mercado mundial (como el oro) y la significativa presencia de grupos armados al margen de la ley en el territorio, permiten afirmar que, la extracción ilícita de minerales experimenta un auge sin antecedentes, a pesar de los esfuerzos de la institucionalidad en hacerle frente.

Igualmente, no resulta temerario afirmar que la extracción ilícita de minerales (en adelante EIM) se ha convertido en una de las principales fuentes de financiación para los grupos ilegales, causando enormes daños ambientales e, incluso, violaciones a los derechos humanos como será expuesto en el desarrollo del presente escrito.

A continuación, y sin la pretensión de ser este un estudio exhaustivo en la materia, sino con la finalidad de exponer al lector un panorama general de su magnitud, analizamos la extracción ilícita de minerales en Colombia desde la perspectiva económica, social e institucional, formulando recomendaciones sobre las acciones a implementar para aportar a la solución de la problemática.

2. CONTEXTO SOCIOECONÓMICO EN EL MARCO DEL CONFLICTO

La extracción ilícita de minerales en Colombia genera impactos sociales asociados al actuar violento de los grupos armados que controlan esta actividad en zonas donde, en muchos casos, las comunidades afectadas no tienen otras alternativas de vida (en este punto conviene traer en mención las estadísticas del DANE (2019) en las cuales se determina que el 37.8% de la población entre 5-17 años que trabaja lo hace por razones de “deber de participación en la actividad económica de la familia” (p. 9), aún cuando lo esperado es que los niños, niñas y adolescentes en dichas edades su principal ocupación sea educativa y no laboral) y también donde en ocasiones, son constreñidos por el actuar de estas organizaciones criminales; en ese sentido y poniendo en evidencia problemáticas sociales derivadas de la EIM, salta a la vista la presencia de redes de prostitución que ponen su mira en los menores de edad, es por ello que la Defensoría del Pueblo de Colombia (2018) mediante informes, ha puesto en evidencia el acaecimiento de dichas conductas en territorios azotados por este fenómeno:

Otra problemática que afecta recurrentemente a las niñas, jóvenes y mujeres en este departamento es su utilización en redes de prostitución. Se habla de la existencia de campamentos ubicados en cercanías de las exploraciones ilegales mineras de varios departamentos controlados por grupos armados ilegales, en los que se ofrecen servicios sexuales de niñas menores de edad a los mineros; uno de los puntos críticos de esta problemática es el de las explotaciones en el nordeste y bajo Cauca antioqueño. De esta manera, una expansión de la extracción ilegal de oro podría estar vinculada a una expansión en redes de trata de personas y explotación sexual de niñas, jóvenes y mujeres en el Departamento, debido al vínculo existente entre las dos economías ilegales (p. 164).

Adicionalmente, en la vasta geografía colombiana, la presencia de las autoridades no es permanente, dicha intermitencia (en el mejor de los casos) o ausencia (en la mayoría de los casos) no permite que exista estabilidad en cuanto oportunidades refiere, por ejemplo, en materia de educación, empleo formal, salud y protección a la infancia. Incluso, las comunidades afectadas por la EIM también pueden verse sometidas a trabajo infantil (preocupaciones que vienen desde épocas de antaño, tal y como lo reflejan los informes y publicaciones del 2006 (pags. 11, 19, 30, 31), de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) (2004, pags. 11, 19, 30, 31) en cuanto buscan erradicar el trabajo infantil, tratos crueles (Giraldo & Muñoz⁵, 2012, citados en Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015), trabajo de mujeres embarazadas (el informe sobre la Evaluación Mundial del Mercurio desarrollado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2002/2005), concluyó que el mercurio trae consecuencias nocivas para la población humana, especialmente para niños, mujeres en estado de embarazo y lactantes, catalogándolos como la población más vulnerable, pues según

estudios Takahashi y colaboradores determinaron que el mercurio colocado en amalgamas dentales en ratas embarazadas se transfiere a los tejidos fetales. Principalmente en el hígado fetal y los riñones, donde hubo una correlación positiva entre el mercurio materno y la concentración de mercurio feto (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA], 2002, tomado de, Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología E Innovación [Colciencias], 2019, pags. 6, 20, 21)),

restricciones a la libertad, prostitución de menores (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2018), desplazamiento forzado (“En 2011 el 87 por ciento del desplazamiento forzado provino de los municipios mineros-petroleros” (Borras, Franco, Kay y Spoor, 2011, citados por, Centro Nacional de Memoria Histórica, 2021), cifra que no es casualidad cuando se analiza en contexto de todas las problemáticas anteriormente mencionadas), entre otros. Por ello consideramos que la aproximación adecuada a la problemática de la incidencia de la EIM en las comunidades, no debe ser, exclusivamente, de carácter represivo y/o punitivo, sino también desde la necesidad de un acompañamiento institucional, asistencia y fortalecimiento del tejido social (Torrijos, 2013).

Uno de los casos más graves en materia de violación al derecho a la salud y al ambiente sano se relaciona con la explotación del oro. En efecto, al utilizarse de manera ilegal el mercurio en el proceso de recuperación de este metal precioso en zonas de aluvión, se genera una grave contaminación de la materia orgánica, agua y aire (Lacerda, 1997). Lamentablemente, a raíz del uso del mercurio, pero también del cianuro, Colombia se posiciona en los primeros puestos de contaminación ambiental por el uso y vertimiento de estas sustancias como ya lo ha puesto de manifiesto la doctrina: “la extendida explotación aurífera de aluvión en varias regiones del país, en donde se usan de manera antitécnica y desmedida agentes químicos como el mercurio y el cianuro para la recuperación del oro.” (Güiza⁶, 2011, p. 137).

5 “La aparición de la explotación minera a gran escala crea un conflicto entre los tradicionales mineros informales y las grandes empresas. Estos conflictos han hecho inviables grandes proyectos de explotación de minería informal, en algunos casos han sido los causantes de brotes de violencia que terminan con flujos de desplazamientos, asesinatos, entre otros” (Giraldo, J. y Muñoz, J., 2012).

6 Coinvestigador del Proyecto de investigación “Los conflictos ambientales en Colombia”.

Adicionalmente, como ya lo anticipamos, las afectaciones sociales derivadas de EIM también involucran el acaparamiento de tierras, el desplazamiento forzado y la deforestación, poniendo en riesgo la seguridad alimentaria de las comunidades, como llama la atención la Corte Constitucional en la Sentencia T-622 de 2016:

iii) Pérdida de biodiversidad y erosión genética por intervención y destrucción de ecosistemas frágiles. Al mismo tiempo, esta actividad acompañada de la deforestación y el descapote, provoca la rápida degradación del ecosistema, la disminución de las poblaciones de bosque, la extinción de especies endémicas y el desplazamiento de las poblaciones, **incidiendo de forma negativa en la seguridad alimentaria de las comunidades asentadas en las cuencas de los ríos.** (punto 7.25.) (Resaltado fuera del texto original).

De igual manera, en el plano económico, la Corte Constitucional (Sentencia T-622, 2016) alertó sobre la dificultad de contar con una trazabilidad confiable del oro y la enorme rentabilidad derivada de la explotación ilícita de oro para los grupos armados al margen de la ley:

En quinto lugar, no deja de llamar la atención de la Corte la falta de una regulación pública del comercio del oro. Como se desprende del análisis probatorio, este mineral es la nueva estrategia de financiación del conflicto armado y del narcotráfico. Al no estar regulado dicho comercio, ni su relación con el lavado de activos, como lo evidenciaron en sus respuestas el Ministerio de Hacienda y la Unidad de Información y Análisis Financiero esta actividad continúa en la impunidad siendo sumamente rentable para los actores del conflicto, el narcotráfico y el crimen organizado, pero además con una consecuencia aún más preocupante: estimulando la minería de oro ilegal. **Hoy no es posible determinar qué oro proviene de qué fuente, si es legal o no, que actividades está financiando y tampoco es posible perseguir a quienes están detrás de esta empresa ilegal (...)** (punto 9.49) (Resaltado fuera del texto original).

Ahora bien, la Defensoría del Pueblo ha advertido sobre diferentes modalidades mediante las que se instrumentaliza a los habitantes de los territorios a efectos de extraer, transportar y comercializar minerales explotados de forma ilícita (2018, p. 160). Como ya lo mencionamos, la ausencia del Estado, de oportunidades de educación, trabajo y medios dignos de subsistencia, son el caldo de cultivo ideal para la irrupción de los grupos armados ilegales, imponiendo con violencia una economía criminal basada en la EIM, que termina degenerando los valores e identidad cultural de las mismas (casi que sin alternativa), como lo ha puesto de presente el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR] (2015, pp. 47-48):

Factores como: i) la ausencia estatal históricamente en el territorio colectivo Renacer Negro, que se expresa en el incumplimiento del Estado de las responsabilidades adquiridas en el marco de la normatividad apropiada y los convenios firmados, como por ejemplo, la reglamentación de los decretos pendientes de la Ley 70 y la aplicación de la consulta previa, ii) la presencia de actores armados ilegales en la zona, iii) el boom minero ilegal y el incremento de esta actividad en Renacer Negro durante los últimos 4 años, iv) la debilidad de control efectivo por parte de la fuerza pública, entidades del gobierno, autoridad ambiental y ministerio público frente a la solicitud y/ o adjudicación de licencias

de exploración y/o títulos mineros a empresas transnacionales y la entrada de la maquinaria pesada al territorio colectivo para la extracción a cielo abierto, desconociéndose el derecho fundamental a la consulta previa (Convenio 169 de la OIT de 1989), v) la vinculación del grupo armado ilegal presente en la zona con las actividades mineras desde 2010; **han sido propicios para que el grupo armado ilegal ejerza control territorial y de la minería, lo que a su vez ha ocasionado un debilitamiento de la autoridad propia y del control sobre su territorio, así como riesgo de desplazamiento, restricciones a la movilidad y transformaciones de las dinámicas de la vida familiar y comunitarias; en suma se genera debilitamiento o pérdida de los elementos de la identidad y cultura propia.**

Este complejo escenario, también se proyecta a la violación de los derechos de colectivos especialmente vulnerables como menores de edad y mujeres, que se concretan en los fenómenos anteriormente expuestos, como:

- Trabajo infantil.
- Informalidad laboral.
- Labores mineras sin condiciones mínimas de protección y seguridad.
- Explotación laboral.
- Labores mineras de mujeres embarazadas.
- Alcoholismo y drogadicción.
- Prostitución y violencia sexual.
- Violencia doméstica.
- Aumento de la criminalidad.

Así lo advierte la Defensoría del Pueblo (2018) sobre la problemática social en municipios del Departamento de Antioquia:

(...) Además de ello, la presencia de grupos armados ilegales y sus dinámicas de control sobre la población civil **expone a las mujeres a actos de violencia sexual**, como lo señalan los IR 003-17, 015-16, 007-16 y 002-15. Este tipo de violencia es ejercida más recurrentemente por las AGC, herederos de varias prácticas comunes en grupos paramilitares. Aparte de las vulneraciones ocasionadas por la presencia de los grupos armados ilegales, resulta difícil establecer una relación directa entre la actividad minera y los impactos diferenciales sobre NNA.

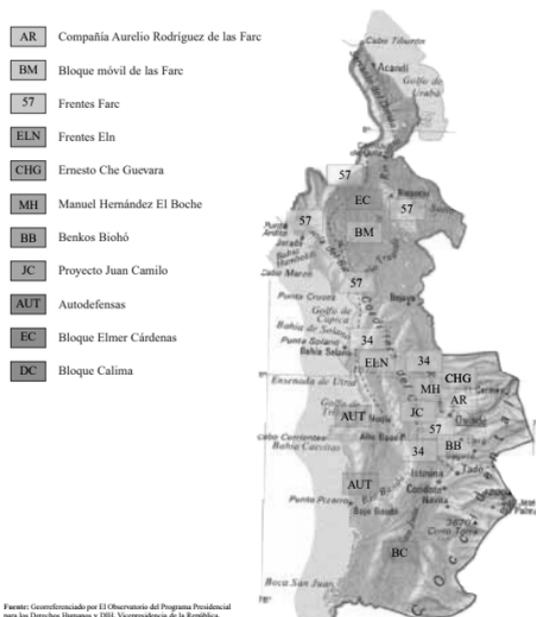
Sin embargo, si se revisan reportes periodísticos, es posible establecer una relación más estrecha entre estos dos aspectos. Por ejemplo, en 2016 hubo reportes de que 3.707 NNA en Antioquia trabajaban en minería ilegal o informal y que de estos 3.265 se encontraban en los municipios de El Bagre y Zaragoza (Caracol Radio, 2016). Incluso, en entrevistas con la BRCMI, fue posible establecer que

en las zonas de explotación minera ilegal laboran NNA que, al momento del desarrollo de los operativos de interdicción, **son utilizados como escudos humanos para evitar la destrucción de la maquinaria. Por otra parte, el IR 007-16 señala violaciones más graves como el reclutamiento y la vinculación o utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes (NNA) para las actividades que desarrollan los grupos armados ilegales, sumado a la explotación sexual de las adolescentes** (p. 164).

Ahora bien, un aspecto de compleja aproximación en el ámbito socioeconómico es la distinción entre la minería tradicional y/o artesanal de la EIM. La primera, de necesaria protección por parte del Estado, representativa de valores culturales ancestrales de las comunidades étnicas, negritudes y de poblaciones con un arraigo ancestral en la actividad minera, como por ejemplo el barequeo. Estas actividades se encuentran debidamente reguladas por el Código de Minas y sus normas complementarias e, incluso, encuentra procesos y oportunidades claras de formalización bajo un marco jurídico diferencial y protector. Sin embargo, en ocasiones la EIM se camufla en la minería tradicional o artesanal, o aprovecha las mismas para “contaminar” esa tradicionalidad mediante el constreñimiento y uso de maquinaria, herramientas mecanizadas, mercurio, explosivos, desnaturalizándose así la esencia de la minería tradicional.

Finalmente, vale la pena llamar la atención sobre el riesgo que corren las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y líderes sociales al denunciar o visibilizar la problemática de la EIM en sus territorios, especialmente en regiones con amplia presencia de grupos armados al margen de la ley como ocurre en el Departamento del Chocó (Delgado-Duque, 2017) y se ilustra a continuación:

Figura 1.



Fuente: Observatorio del Programa presidencias de Derechos Humanos y DIH, 2017, tomado de Delgado-Duque, 2016.

3. ECONOMÍA CRIMINAL Y EXTRACCIÓN ILÍCITA DE MINERALES, UNA RELACIÓN INESCINDIBLE

Conforme a los últimos reportes de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Ministerio de Minas y Energía (2020, pp. 181-186), a lo largo y ancho del territorio nacional existe presencia de grupos armados ilegales dedicados a la extracción ilícita de minerales, como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), GAO-r (extinta guerrilla de las FARC), clan del golfo, pelusos, grupos de delincuencia organizada (GDO) y grupos de delincuencia común organizados. Estas organizaciones operan cobrando cuotas de ingreso a los territorios donde se desarrolla la EIM, cuotas de uso de la maquinaria, al igual que cuotas sobre el uso de repuestos y combustibles, así:

La misma nota de seguimiento señala que el negocio minero presenta alta rentabilidad para las FARC-EP quienes en ese momento cobraban \$2.000.000 de pesos por cada maquina que trabajara en el sector (retro y/o draga) y la suma adicional de \$10.000.000 por la entrada de una maquina nueva. Esta situación, como señaló la Defensoría del Pueblo, ha generado conflictos con las comunidades. Ejemplo de esto es el caso del Resguardo Bebaramá, donde la comunidad se opuso a la entrada de retroexcavadoras en su territorio, lo que llevó a que cinco líderes de la comunidad y el Cabildo Indígena del Medio Atrato (CIMA) fueran amenazados por las FARC-EP (Olaya, Pinzón y González, 2017, pp. 55-56).

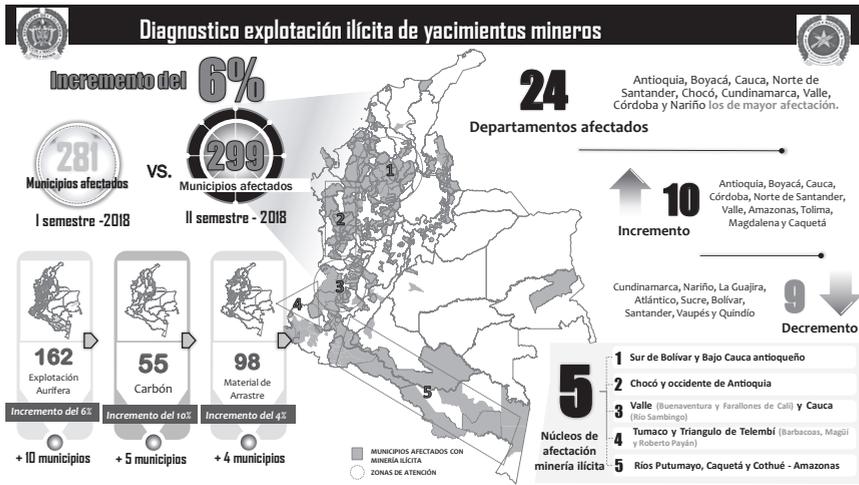
Ahora bien, la presencia de los actores armados al margen de la ley en el territorio nacional no es menor. Para el segundo semestre del 2018, en Colombia habían alrededor de 24 departamentos donde existe EIM, representada en la presencia de bandas criminales como:

- Grupos Armados Organizados (GAO) con presencia en 67 municipios;
- Grupos Armados Organizados Residuales (GAOR) con presencia en 29 municipios;
- Ejército de Liberación Nacional (ELN) en 61 municipios;
- Grupos de Delincuencia Organizados en 49 municipios⁷.

Esta afectación se concreta en 162 municipios donde tiene lugar la extracción ilícita de oro, en 55 municipios donde hay extracción ilícita de carbón y 98 municipios donde se evidencia la explotación ilícita de material de arrastre (grava, arenas, piedra), como se ilustra a continuación:

7 Según el Centro Integrado de Información de Inteligencia Minero Ambiental de la Policía Nacional.

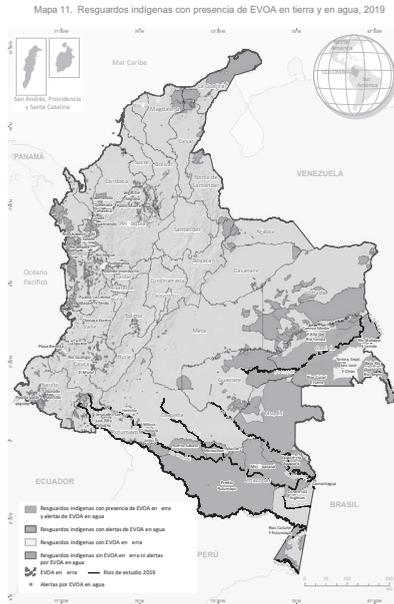
Figura 2.



Tomado de: Obando, 2019, p. 5.

La EIM es evidente principalmente en regiones como el bajo Cauca Antioqueño, la región occidental de Colombia que abarca los departamentos de Chocó, Valle, Cauca y Nariño; así como parte de los departamentos de Bolívar y Córdoba (siendo esta tal vez una de las zonas más afectadas por la EIM de oro y delitos conexos). Como si ello no fuera poco, han sido reiteradas las alertas en el avance de la EIM en la Amazonia, generando una fuerte degradación ambiental, deforestación, afectación a cuencas hídricas y comunidades étnicas.

Figura 3.



Tomado de: UNODC y Ministerio de Minas y Energía, 2020, p. 97.

En el plano económico, el auge de la extracción ilícita de minerales también se explica por las alzas en los precios de los *commodities* en el mercado internacional y el incremento de la demanda. Por ejemplo, el oro en agosto del 2020 alcanzó un precio de \$ 248.644⁸ el gramo. Así se explica la alta rentabilidad de esta actividad, como mecanismo de financiación de las actividades criminales de los grupos al margen de la ley, incluso llegándose a mencionar que es una actividad más rentable que el mismo narcotráfico (Duque Ayala, 2017), con una menor penalización y mayor rentabilidad.

Este incremento en el precio del oro cobra relevancia también en el ámbito de la pérdida de recursos económicos para el Estado colombiano. Según estimaciones, para el 2019 Colombia tenía en total 98.000 hectáreas de explotación de oro por aluvión, de las cuales, 64.700 correspondían a hectáreas donde se explota de manera ilícita el mineral (Ministerio de Minas y Energía, 2018). Apenas obvio resulta mencionar que el oro que se explota ilegalmente no genera recursos por pago de regalías, ni impuestos, ni apalanca la inversión social. En suma, se estima que Colombia podría estar dejando de percibir entre USD 2.000 millones y USD 3.000 millones anuales a causa de la minería ilícita; cifras exorbitantes y preocupantes que dan cuenta de la magnitud del problema⁹.

Solo a manera de ejemplo, en una visión macro de la problemática, se afirma que de las 40 toneladas de oro que produce Colombia, solamente el 20% corresponde a una producción minera legal. En efecto:

En algunos países la producción ilegal pesa tanto o más que la formal, por lo cual es imposible desligar ambas actividades. Es el caso de Colombia: Andrés Restrepo, presidente de Mineros, explicó en una entrevista a El Espectador el pasado 19 de mayo que Colombia produce cerca de 40 toneladas de oro al año, pero de esta cantidad máximo el 20 % es minería formal y el resto es informal, ilegal o criminal. Agregó que la actividad ilícita mueve más de US\$1.200 millones al año (Vega, 2019).

Ahora bien, la financiación de los grupos armados ilegales mediante la EIM, también incursos en actividades ilícitas asociadas al narcotráfico, es un fenómeno relativamente reciente. Aproximadamente desde el año 2012 se han evidenciado las primeras alertas

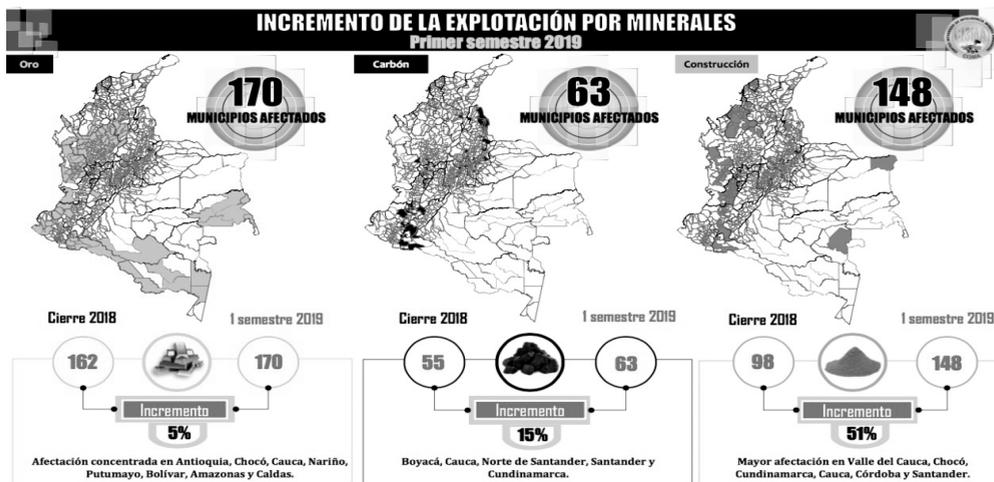
8 Cifras tomadas del: Departamento Técnico Industrial de la Subgerencia Industrial y de Tesorería del Banco de la República. Precio venta por gramo el 05/08/2020 \$ 248.644,56 pesos. [en línea] Disponible en: <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/precios-del-dia-para-el-gramo-oro-plata-y-platino> [consultado 14 de febrero de 2020].

9 “En cuanto a la minería de oro en el país, se debe partir del hecho de que “el mayor porcentaje de ilegalidad en la actividad minera de pequeña escala lo tiene el oro (86%)” (Güiza, 2013). Por ejemplo, según algunas estimaciones, apenas el 14% de las 53 toneladas de oro producidas en Colombia en el año 2010 provino de la minería legal (dinero.com, 2011). El 86% restante fue extraído a partir de las operaciones de mineros artesanales, explotadores informales y organizaciones al margen de la ley. Según Güiza (2010), cerca del 50% de las minas en el país es ilegal, muchas dominadas por grupos armados ilegales, mientras que en el 44% de los municipios del país existe explotación ilegal de carbón, oro u otro mineral. En la minería ilegal la UIAF estima que se mueven unos 10 billones de pesos anuales (El Espectador, 2014). Como aparece en El Tiempo (2015) en OCDE (2016) “el Departamento de Planeación Nacional estima que la minería ilegal podría generar entre USD 2.000 millones y USD 3.000 millones en ganancias anualmente” (p. 18). Este conjunto de cifras da una idea de la magnitud del problema” (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2018, pp. 145-146).

sobre esta estrategia de financiación EIM-Narcotráfico. En efecto, este último supone una red, logística y cadenas de suministro complejas y ampliamente perseguidas por la autoridad, lo que no sucede con la EIM, pues minerales como el oro, coltán, carbón, son más fáciles de explotar, transportar y comercializar con unas penas, años atrás, mucho menores a las asociadas al narcotráfico.

Ahora, a pesar de que la mayoría de las estimaciones, cálculos y cifras se proyectan al crecimiento de la EIM en el sector aurífero, otros minerales presentes en el territorio colombiano como materiales de construcción, carbón, coltán (columbita y tantalita) y piedras preciosas (como esmeraldas) no son ajenos al crecimiento de su explotación ilegal. En este orden de ideas, resulta preocupante el aumento de las explotaciones ilícitas de carbón en departamentos como Boyacá y Cundinamarca, así como el incremento de la explotación ilícita de materiales de construcción en el Departamento del Valle del Cauca, como se evidencia a continuación:

Figura 4.



Tomado de: Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional. Incremento de la explotación por minerales, primer trimestre 2019. (Elaboración propia de la Policía Nacional autorizada a los autores para su publicación. Inédito)

Adicionalmente a la problemática económica ya descrita, se suma la problemática asociada a las afectaciones ambientales en términos de contaminación del aire, contaminación del recurso hídrico por el uso de mercurio y cianuro, deforestación, erosión, deterioro de los cauces naturales de los ríos, afectación a la fauna, flora, vegetación nativa, destrucción de la biodiversidad natural, entre otros. En realidad, no hay estimaciones o estudios que evidencien el impacto real, en su conjunto, de la EIM en el medio ambiente ni su costo de recuperación. Se estima que en Colombia existen para el 2018 unas "92.046 hectáreas y para 2019 unas 98.028 hectáreas" (UNODC, 2019) arrasadas por la EIM, especialmente por explotación de oro de aluvión, calculándose que su rehabilitación puede costar al rededor US\$2.500 (Martínez, 2020) por hectárea. Por ejemplo, en el año 2019 el Departamento de Antioquia padecía una afectación de 40.201 hectáreas por explotación de oro de aluvión, correspondiendo a un 41% del total de la afectación del país (UNODC y Ministerio de Minas y Energía, 2020, p. 100).

4. MARCO JURÍDICO ASOCIADO AL CONTROL DE LA EXTRACCIÓN ILÍCITA DE MINERALES.

En el orden constitucional colombiano, la explotación de los recursos naturales renovables y no renovables, ha sido contemplado bajo la estricta protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible; asimismo, se establece que la propiedad de los minerales está en cabeza del Estado, siendo este el encargado de velar por el debido manejo del recurso minero, de la gestión ambiental y la mitigación de los impactos derivados de la actividad cuando se desarrolla en el ámbito de la legalidad, es decir, mediante el otorgamiento de un contrato de concesión minera, una licencia ambiental y la permanente fiscalización de las autoridades, es decir, de la Agencia Nacional de Minería (ANM) y las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) o la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

Sin ser este el espacio para profundizar en este ámbito, el régimen Constitucional que, directa o indirectamente, tienen incidencia en las actividades mineras, están contempladas en los artículos 25¹⁰, 80¹¹, 330¹², 332¹³, 334¹⁴, 360¹⁵ y 361¹⁶ (Const., 1991). Este marco

-
- 10 **Artículo 25.** “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.”
- 11 **Artículo 80.** “El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. (...)”
- 12 **Artículo 330.** “De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones: 1. Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios, 2. Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, 3. Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución, 4. Percibir y distribuir sus recursos y 5. Velar por la preservación de los recursos naturales. (...)”
- 13 **Artículo 332.** “El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.”
- 14 **Artículo 334.** “La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. (...)”
- 15 **Artículo 360.** “La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables. Mediante otra ley, a iniciativa del Gobierno, la ley determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. (...)”
- 16 ¹⁴ **Artículo 361.** “Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en

constitucional pretende el desarrollo de una actividad de minería técnica, sostenible y ambientalmente responsable, conforme a los fines esenciales del Estado Social de Derecho.

En el orden legal, la Ley 685 de 2001, Código de Minas, tiene como finalidad regular las actividades desarrolladas en la industria minera, desde la prospección, exploración, construcción y montaje, explotación, beneficio, transformación, transporte y promoción de los minerales que se encuentren en el suelo o el subsuelo, allí también se establece su carácter especial y preferente en cuanto su aplicabilidad normativa.

Sin embargo, la regulación minera no ha sido suficiente para afrontar la EIM. Se han creado unidades especializadas en el ámbito penal y organización de unidades de policía y ejército que, en el territorio, enfrentan la actividad. Se ha avanzado en la caracterización de la problemática, diagnóstico y comprensión de sus lógicas criminales. Sin embargo, aún hace falta mucho por hacer. La ausencia del Estado en vastas zonas del territorio nacional es una realidad, el incentivo hacia la ilegalidad por la falta de autoridad estatal y oportunidades de condiciones dignas de vida, sumado a las complejidades técnicas, jurídicas y económicas asociadas a la formalización minera, propician y favorecen el crecimiento de actividad como lo entiende también la Procuraduría General de la Nación:

La falta de control del Estado sobre la explotación de los recursos del sub-suelo, contrasta con el creciente hallazgo de zonas de potencial explotación minera. Así, en la práctica, se presenta una disyuntiva entre la insuficiente gestión pública de los recursos, y la demanda que los particulares, tanto nacionales como extranjeros, hacen de los mismos. Ante esta situación, el resultado, como es natural, es la informalidad: en efecto, si la intervención del Estado resulta engorrosa, desactualizada y poco eficiente, los particulares carecen de incentivo para respetar la legalidad y, como es obvio, acuden al expediente de la ilegalidad que, además, obedece a un reprochable propósito por maximizar las utilidades y evitar, al máximo, el control estatal (2011, p. 3).

Adicionalmente, el desarrollo de la EIM en áreas ambientalmente protegidas, o en áreas de especial riqueza en materia de biodiversidad y recursos naturales, como la Amazonía, afectando también comunidades étnicas especialmente protegidas, lo que hace que la problemática sea de interés y relevancia no solo local, sino nacional. De hecho, Colombia ocupa el quinto (5º) lugar en el mundo y el segundo (2º) en Latinoamérica de países con mayor número de conflictos ambientales, buena parte de ellos generados a partir de la EIM (Atlas de Justicia Ambiental¹⁷).

En el año 2012, Colombia, como integrante de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), acuerda en la Decisión 774 (2012) realizar todas las acciones pertinentes para controlar la "minería ilegal"¹⁸; en consecuencia, a partir de este compromiso regional, el

ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones."

17 En: <https://ejatlas.org/country/colombia?translate=es> [consultado 08 de febrero de 2021].

18 Artículo 3. Definiciones. A los fines de la presente Decisión, las expresiones que se indican a continuación tendrán la acepción que para cada una de ellas se señala: (...) Minería Ilegal: Actividad minera ejercida por persona natural o jurídica, o grupo de personas, sin contar con

legislador creó la figura de la “*exploración y explotación ilícita de minas*” (Ley 685¹⁹, 2001). En desarrollo de esta Decisión, se han otorgado facultades a la Policía Nacional para la destrucción de maquinaria pesada (ampliamente utilizada para la extracción ilícita de minerales) a través del Decreto 2235 de 2012 e instituyó medidas de control a la importación, comercialización y transporte de la maquinaria con la expedición del Decreto 2261, que en 2014 fue derogado por el Decreto 723 de ese mismo año.

Asimismo, el Código de Minas contempla medidas de tipo administrativo que buscan controlar la EIM, las cuales están en cabeza de los alcaldes como primera autoridad del municipio; estas se concretan en la facultad de suspender la explotación ilegal, decomisar el mineral producto de estas actividades y, como consecuencia de amparos administrativos, resolver la perturbación de actividades mineras legales como la invasión a las áreas de los contratos mineros. De igual manera, los alcaldes deben poner en conocimiento tales problemáticas a otras autoridades que tengan competencia en la materia, especialmente a las autoridades penales (Fiscalía General de la Nación) y ambientales (Corporaciones Autónomas Regionales, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), ello sin perjuicio de que también puedan dar aviso a las autoridades de policía y a la autoridad minera (Agencia Nacional de Minería).

Por su parte, la Ley 1801 de 2016²⁰ reviste a la Policía de facultades especiales para combatir la EIM, facultando a los uniformados de cierta autonomía para controlar toda la cadena de suministros y producción ilegal de minerales.

Aunado a lo anterior, las medidas correctivas de la Ley 1801 de 2016, facultan a los inspectores de policía²¹ a decomisar los minerales que son explotados sin

las autorizaciones y exigencias establecidas en las normas nacionales. (...)

19 **Artículo 159.** Exploración y explotación ilícita. La exploración y explotación ilícita de yacimientos mineros, constitutivo del delito contemplado en el artículo 244 del Código Penal, se configura cuando se realicen trabajos de exploración, de extracción o captación de minerales de propiedad nacional o de propiedad privada, sin el correspondiente título minero vigente o sin la autorización del titular de dicha propiedad.

20 Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

21 **Artículo 206.** Atribuciones de los inspectores de policía rurales, urbanos y corregidores. Les corresponde la aplicación de las siguientes medidas:

1. Conciliar para la solución de conflictos de convivencia, cuando sea procedente.
2. Conocer de los comportamientos contrarios a la convivencia en materia de seguridad, tranquilidad, ambiente y recursos naturales, derecho de reunión, protección a los bienes y privacidad, actividad económica, urbanismo, espacio público y libertad de circulación.
3. Ejecutar la orden de restitución, en casos de tierras comunales.
4. Las demás que le señalen la Constitución, la ley, las ordenanzas y los acuerdos.
5. Conocer, en única instancia, de la aplicación de las siguientes medidas correctivas:
 - a) Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles;
 - b) Expulsión de domicilio;
 - c) Prohibición de ingreso a actividad que involucra aglomeraciones de público complejas o no complejas;
 - d) Decomiso.
6. Conocer en primera instancia de la aplicación de las siguientes medidas correctivas:
 - a) Suspensión de construcción o demolición;
 - b) Demolición de obra;
 - c) Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble;

el cumplimiento de los requisitos de tenencia, comercio, beneficio, fundición, porte, almacenamiento y transporte²², es decir sin que se pueda demostrar su lícita procedencia; esta se acredita exhibiendo el certificado de origen, la inscripción en el Registro Único de Comercializadores de Minerales (RUCOM) y la factura de compraventa cuando se ha surtido alguna negociación (Decreto 1073²³, 2015). En los casos en donde se hace necesaria una medida correctiva, los frutos de esta, deberán ser usados conforme a lo dispuesto en la Ley 1450 de 2011 “Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014”, la cual indica que, una vez superado el procedimiento de decomiso y posterior venta, los recursos obtenidos se utilizarán en programas que contribuyan en la erradicación de EIM y la recuperación del medio ambiente.

La ley 1801 de 2016 tiene un carácter preventivo y no sancionatorio, sin embargo, a pesar de ello establece medidas correctivas como: suspensión temporal de la actividad, incautación de bienes, destrucción e inutilización de bien. Esta es una herramienta efectiva, pues permite que las diferentes autoridades actúen en el mismo lugar, poniendo freno a la EIM mediante la suspensión definitiva o temporal de actividades, destrucción e inutilización de los bienes utilizados para cometer el ilícito aprovechamiento de los recursos minerales, entre otras medidas correctivas y multas.

En lo referente a la sanción penal por EIM, considerada como la última ratio, busca proteger bienes jurídicamente tutelados como los recursos naturales y el medio ambiente; ello se materializa en el Código Penal (2000), artículo 338 (Explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales²⁴), buscando sancionar a quien de forma arbitraria y con el incumplimiento del ordenamiento jurídico explore, explote y extraiga minerales o arenas, material pétreo o de arrastre.

El ingreso a los territorios de maquinaria e insumos (químicos principalmente) para la EIM, causan un daño irreparable en el ambiente, contaminando tierra, agua y aire por su uso indiscriminado y antitécnico. En lo que respecta al control de la maquinaria, se ha expedido múltiple regulación aplicable como; el Decreto 226 de 2012, el Decreto 723

-
- d) Reparación de daños materiales por perturbación a la posesión y tenencia de inmuebles;
 - e) Restitución y protección de bienes inmuebles, diferentes a los descritos en el numeral 17 del artículo 205;
 - f) Restablecimiento del derecho de servidumbre y reparación de daños materiales;
 - g) Remoción de bienes, en las infracciones urbanísticas;
 - h) Multas;
 - i) Suspensión definitiva de actividad.

22 Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Artículo 105. numerales 9, 10 y 12.

23 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía. Artículos 2.2.5.6.1,3.1. y 2.2.5.6.1,4.2.

24 **Artículo 338.** Explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales. El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente explote, explore o extraiga yacimiento minero, o explote arena, material pétreo o de arrastre de los cauces y orillas de los ríos por medios capaces de causar graves daños a los recursos naturales o al medio ambiente, incurrirá en prisión de treinta y dos (32) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

de 2014²⁵ y la Resolución 1068 de 2015 del Ministerio del Transporte²⁶, reglamentando el registro de maquinaria agrícola, industrial y de construcción autopropulsada. Según esta Resolución, para el uso y movilización de esta maquinaria, se deben cumplir con los siguientes requisitos: estar inscrito en el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT), contar con la tarjeta de registro, número único de identificación alfanumérico que estará constituido por dos letras seguido de seis números; adicionalmente, para movilizarse debe contar con guía de movilización, seguros y el operario encargado deberá contar con licencia de conducción B2; aunado a lo anterior, estos equipos solo podrán ingresar por los puertos de las Direcciones Seccionales de Barranquilla, Buenaventura, Santa Marta, Puerto Bolívar en jurisdicción de la Dirección Seccional de Riohacha en el departamento de la Guajira y Cartagena. Además, se debe contar con un equipo, instalación, identificación, funcionamiento y monitoreo del sistema de posicionamiento global (GPS) con el objetivo de realizar seguimiento virtual de la maquinaria.

La utilización del mercurio en actividades de extracción ilícita de minerales, llevó a que inicialmente en 2002 se expidiera el Decreto 1609²⁷ para controlar la actividad de transporte; unos años más tarde, en el 2013 con la Ley 1658²⁸, comúnmente conocida como "Ley del mercurio", se ordenara su eliminación y uso en actividades de minería a partir del 16 de julio de 2018. Luego, se promulgó la Ley 1892 de 2018 con el objetivo de proteger la salud humana y el medio ambiente de las emisiones y liberaciones antropogénicas de mercurio y sus compuestos. A nivel reglamentario, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo impulsó la expedición de los Decretos 2233 de 2016 y 1041 de 2018, cuya finalidad es definir medidas de control a la importación y comercialización de mercurio, fijando las cantidades del metal que podrán ingresar al territorio colombiano; asimismo establece que, a partir del 16 de julio de 2018 no habrá lugar a importaciones de mercurio para actividades mineras.

Ahora bien, el uso de explosivos y la regulación de su cadena está en cabeza del Estado como un monopolio, atendiendo a la Ley 61 de 1993 mediante la cual se otorgan facultades al Presidente de la República para reglamentar lo relacionado a la tenencia de armas, municiones y explosivos; en ese sentido mediante el Decreto 2535 de 1993 se regula lo relacionado con este asunto.

De otra parte, la Fuerza Pública, integrada de forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía, atendiendo a los preceptos de la Constitución Política (1991, arts. 216, 217 y 218²⁹), aporta resultados importantes en el control efectivo a la EIM, mediante

25 Por el cual se establecen medidas para regular, registrar y controlar la importación y movilización de la maquinaria clasificable en las subpartidas 8429.11.00.00, 8429.19.00.00, 8429.51.00.00, 8429.52.00.00, 8429.59.00.00, 8431.41.00.00, 8431.42.00.00 y 8905.10.00.00 del Arancel de Aduanas y se dictan otras disposiciones.

26 Por medio de la cual se reglamenta el registro nacional de maquinaria agrícola industrial y de construcción autopropulsada y se dictan otras disposiciones.

27 Por el cual se reglamenta el manejo y transporte terrestre automotor de mercancías peligrosas por carretera.

28 Por medio de la cual se establecen disposiciones para la comercialización y el uso de mercurio en las diferentes actividades industriales del país, se fijan requisitos e incentivos para su reducción y eliminación y se dictan otras disposiciones.

29 **Artículo 216.** La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo

la investigación y recopilación de información basada en inteligencia, la cual busca identificar a los reales responsables, así como a los financiadores de la EIM; ello con el objetivo de poder desarticular las redes de distribución y comercialización. En la práctica, este entramado normativo se traduce en facultades especiales para distintas autoridades, logrando de esta manera un trabajo conjunto en el cual, por ejemplo, la Fiscalía se encarga de la judicialización de las capturas realizadas en los operativos en el territorio; mientras que la Policía Nacional con facultades judiciales, se encarga de recolectar los medios de pruebas periciales idóneos para endilgar responsabilidad penal.

5. CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA LUCHA CONTRA LA EIM

En nuestra opinión, en virtud de la gravedad de la problemática, es necesaria la organización de una “*Consejería presidencial para la lucha contra la explotación ilícita de minerales*” con la función principal de formular políticas públicas contundentes en contra de este flagelo, logrando articular eficientemente el trabajo interinstitucional para la atención del fenómeno; asimismo, la Consejería debe tener bajo su responsabilidad la elaboración, proyección e impulso ante el legislador del urgente cambio normativo necesario para la contención y erradicación de la EIM, en conjunto con soluciones de atención diferenciada para aquellas regiones donde la EIM es endémica, como por ejemplo el sur de Bolívar.

El planteamiento de una Consejería de esta naturaleza se traduce en su creación a través de un Decreto Ley de la Presidencia de la República buscando la formulación de estrategias institucionales coordinadas para la acción efectiva y reactiva contra el fenómeno, pero también mediante acciones preventivas con un enfoque regional diferencial.

En efecto, esta Consejería sería responsable, entre otras funciones, de impulsar y priorizar las acciones de alto impacto contra el flagelo, coordinar las competencias de las diferentes autoridades involucradas en la acción contra la problemática (especialmente aquellas atribuidas a los alcaldes), liderando la pedagogía y concienciación social sobre la gravedad del fenómeno, gestionando y obteniendo recursos para enfrentar la problemática, visibilizando la misma en el ámbito internacional, identificando las cadenas de comercialización (nacional e internacional), buscando apoyo de la comunidad internacional (financiero, tecnológico, académico, etc.), formulando acciones concretas diferenciales según las características de la problemática en el territorio, fomentando la

exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas.

La Ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar y las prerrogativas por la prestación del mismo.

Artículo 217. La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.

La Ley determinará el sistema de reemplazos en las Fuerzas Militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio.

Artículo 218. La ley organizará el cuerpo de Policía.

La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario.

presencia institucional en atención social, liderando la recuperación del control territorial y formulando un plan de acción estratégico en materia de recuperación ambiental.

Es importante también resaltar lo necesario que se hace una sinergia estatal, la cual se puede materializar uniendo los esfuerzos de esta Consejería, con los de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; de esta manera se impulsaría la regulación necesaria para dar aplicación rigurosa al procedimiento sancionatorio ambiental previsto en la Ley 1333 de 2009³⁰. Asimismo, la regulación debe propender por el otorgamiento de facultades a los funcionarios encargados de investigar los eslabones de la cadena criminal, permitiendo acciones de intervención efectivas, en especial en la comercialización de minerales explotados ilícitamente, mediante medidas cautelares pertinentes e inmediatas, logrando la incautación, decomiso y posteriormente enajenación del mineral (especialmente del oro) para contribuir con recursos necesarios para enfrentar la EIM, como se contempla en el Proyecto de Ley N° 059 de 2020³¹.

6. CONCLUSIONES

Del panorama general anteriormente expuesto es posible concluir que:

La falta de sinergia estatal conlleva a que no se pueda trabajar de manera eficiente para erradicar la EIM, pues pese a que existe normativa que busca articular diversas funciones, no en todos los eslabones de la administración es clara esta necesidad; es por ello que proponemos la creación de una Consejería Presidencial, la cual tenga dentro de sus principales tareas velar por la sinergia estatal.

En Colombia las facultades de las autoridades en materia de prevención y control de la extracción ilícita de minerales se encuentran dispersas institucionalmente, evidenciando una falta de coordinación entre lo nacional y lo departamental. Adicionalmente, la complejidad del fenómeno demanda diversos frentes de acción (penales, administrativos, ambientales, mineros, sociales, etc). Esto hace necesario un ente que supervise con especial atención la coordinación institucional, así como también busque promover una mayor disponibilidad de recursos que permitan una eficaz y contundente lucha contra la EIM.

Adicionalmente, es necesaria una verdadera presencia estatal en los territorios que padecen el flagelo de la EIM, lo cual tiene doble beneficio; por un lado, hace posible brindar mayores oportunidades a la comunidad, permitiéndoles cambiar la cosmovisión de su entorno, incentivando a la misma población a la reconstrucción de su propia comunidad; por otro lado, se puede ejercer mejor y mayor control fiscalizador a la actividad minera, lo cual conllevaría a una importante reducción de la ilegalidad. Mediante la Consejería propuesta sería posible empezar a formular estrategias para materializar esta presencia estatal en territorios afectados por le EIM donde la presencia institucional es débil.

Es claro que hoy, es más rentable para los grupos armados ilegales financiarse mediante

30 Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.

31 **Artículo 23.** Trazabilidad de los minerales. El Gobierno Nacional establecerá y reglamentará los mecanismos necesarios para determinar la procedencia y trazabilidad de los minerales, registrar las transacciones mineras y establecer las herramientas de control necesarias para su aplicación.

EIM que por otras actividades delincuenciales (narcotráfico). El comercio ilegal (nacional e internacional) de estos minerales, los amplios réditos, la facilidad de tránsito de los minerales extraídos ilícitamente (fluvial, terrestre, marítimo) y las dificultades asociadas a la persecución y judicialización de estas complejas organizaciones delictivas explican esta tendencia. Ello con el correspondiente impacto social, ambiental y económico expuesto en este artículo.

Ahora bien, las acciones necesarias por parte del Estado no solo deben ser represivas y reactivas. Hemos ya destacado, e insistimos, en la necesidad de una mayor presencia institucional en el territorio, como medida preventiva, que permita una mayor oferta institucional a las comunidades y, también, un mayor control territorial, para algunos, perdido, cedido o inexistente, especialmente en zonas afectadas por el conflicto armado.

En el plano social y ambiental las consecuencias son devastadoras. No solo hay afectaciones en las dinámicas sociales originarias de los territorios sino también, incluso, vulneraciones a los derechos humanos. Las comunidades se ven involucradas en la actividad, bien por necesidad o por constreñimiento, en territorios altamente deteriorados en su biodiversidad, fauna, flora, capa vegetal, calidad de aire, del agua, etc. Estos impactos no solo son locales, sino que también afectan a países vecinos y por ello la necesidad de dar a la problemática un enfoque de desafío transnacional más que local, como en su momento sucedió con el narcotráfico.

Finalmente, en observancia de todo lo expuesto y con el propósito de fortalecer la sinergia institucional, dar visibilidad a la problemática, impulsar las reformas legales aún necesarias, obtener apoyo y recursos en el ámbito internacional y representar un liderazgo visible en la lucha contra la EIM se recomienda la creación de una “*Consejería presidencial para la lucha contra la explotación ilícita de minerales*”, como máxima autoridad ejecutiva de coordinación para enfrentar, directamente desde la Presidencia de la República, la problemática.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Nacional de Minería. (2020, 06 de marzo). Sector minero generó \$2,5 billones en regalías durante 2019. <https://www.anm.gov.co/?q=sector-minero-genero-dos-punto-cinco-billones-en-regalias-durante-2019>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR]. (2015). *Las voces del renacer negro. Vacíos de protección y recomendaciones frente a la restitución de derechos territoriales*.
- Banco de la República. Cifras tomadas del: Departamento técnico industrial de la subgerencia industrial y de tesorería del banco de la república. <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/precios-del-dia-para-el-gramo-oro-plata-y-platino> [consultado 14 de febrero de 2021].
- Cabello Blanco, M.; Holmes Trujillo, C.; Mesa Puyo, D. y Lozano Picon, R. J. (20 Julio 2020). Por medio de la cual se establecen medidas para la erradicación de la Explotación Ilícita de Minerales y demás actividades relacionadas, y se dictan otras disposiciones. [Proyecto de Ley 059/20]. <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos- radicados-senado/p-ley-2020-2021/1840-proyecto-de-ley-059-de-2020>

- Centro Integrado de Información de Inteligencia Minero Ambiental de la Policía Nacional.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2021). *Una nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado*. Bogotá D.C.: Myriam Hernández Sabogal. http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes-accesibles/una-nacion-desplazada_accesible.pdf
- Colciencias. (2019). *Evaluación de los efectos en salud de la población vulnerable del territorio colectivo Aires de Garrapatero, Cuenca del río Cauca y microcuenca del río Teta Mazamorrero expuesta a vertimientos contaminantes por explotación minera*. https://minciencias.gov.co/sites/default/files/upload/convocatoria/anexo_2_protocolo_de_estudio_de_la_propuesta.pdf
- Comunidad Andina. (30 de julio, 2012). Política andina de lucha contra la minería ilegal. [Decisión 774]. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/decision_744.pdf
- Congreso de la República de Colombia. (12 de agosto, 1993). Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos, y para reglamentar la vigilancia y seguridad privadas. [Ley 61]. Diario Oficial No. 40987. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0061_1993.html
- Congreso de la República de Colombia. (24 de julio, 2000). Por la cual se expide el código penal. [Ley 599]. Diario Oficial No. 44.097. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1663230>
- Congreso de la República de Colombia. (08 de setiembre, 2001). Por la cual se expide el código de minas y se dictan otras disposiciones [Ley 685]. Diario Oficial No. 44.545. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1666077>
- Congreso de la República de Colombia. (21 julio, 2009). Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones. [Ley 1333]. Diario Oficial No. 47.417. <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/index.xhtml?jsessionid=e491aed6abf4c7763dac41be8b2>
- Congreso de la República de Colombia. (15 de julio, 2013). Por medio de la cual se establecen disposiciones para la comercialización y el uso de mercurio en las diferentes actividades industriales del país, se fijan requisitos e incentivos para su reducción y eliminación y se dictan otras disposiciones. [Ley 1658]. Diario Oficial No. 48.852. <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/index.xhtml>
- Congreso de la República de Colombia. (29 de julio, 2016). Por la cual se expide el código nacional de seguridad y convivencia ciudadana. [Ley 1801]. Diario Oficial No. 49.949. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30021736>
- Congreso de la República de Colombia. (11 de mayo, 2018). Por medio de la cual se aprueba el “Convenio de Minamata sobre el mercurio”, hecho en kumamoto (japón) el 10 de octubre de 2013. [Ley 1892]. Diario Oficial No. 50.590. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30035032>

- Constitución Política de Colombia [Const]. (7 de julio, 1991). [Vigente]. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>
- Consejo Gremial Nacional. (10 de septiembre de 2020). Análisis de conveniencia del acuerdo de Escazú. Proyecto de Ley no. 057 senado – 265 Cámara. https://s3.amazonaws.com/static.contextoganadero.com/publicaciones/carta_cgn_acuerdo_escazu.pdf
- Corte Constitucional de Colombia. (2018, 11 de octubre). Sentencia SU095/18. Expediente t-6.298.958. Exploración y Explotación de Recursos Naturales no Renovables del Subsuelo deben ser adoptadas por Autoridades Nacionales en coordinación y concurrencia de las Autoridades Territoriales.
- Corte Constitucional de Colombia. (2016, 10 de noviembre). Sentencia T-622/16. Expediente t-5.016.242. Principio de precaucion ambiental y su aplicacion para proteger el derecho a la salud de las personas. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.htm>
- Defensoría del Pueblo de Colombia. (2018). *Informe Especial: Economías Ilegales, Actores Armados y nuevos escenarios de riesgo en el Posacuerdo*. <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/economiasilegales.pdf>
- Delgado-Duque, L. (2016). El papel de los grupos ambientalistas contra la minería ilegal en Chocó: más allá del lobby. *Revista Estrategia Organizacional*, 6(1), 77-99. <https://doi.org/10.22490/25392786.2450>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2020). *Boletín técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares – Módulo Trabajo Infantil*. Bogotá D.C.: Departamento Administrativo Nacional de Estadística. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/jobinfantil/bol_trab_inf_2019.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2020). *Boletín Técnico Producto Interno Bruto (PIB) IV Trimestre de 2019*. Bogotá D.C.: Departamento Administrativo Nacional de Estadística. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol_PIB_IVtrim19_produccion_y_gasto.pdf
- Díaz, A. (2021). *Ranking de los principales países productores de oro a nivel mundial en 2019*. <https://es.statista.com/estadisticas/635361/paises-lideres-en-la-produccion-de-oro-a-nivel-mundial/>
- Duque Ayala, G. (2017, 09 de enero). *Colombia busca frenar el mercurio en minas de oro*. Portafolio. <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/mineria-ilegal-en-colombia-es-mejor-negocio-que-la-cocaina-unet-502641>
- Güiza-Suárez, L. (2011). Perspectiva jurídica de los impactos ambientales sobre los recursos hídricos provocados por la minería en Colombia. *Revista Opinión Jurídica*, 10. 123-140.
- Lacerda, L. (1997). Global Mercury Emissions from Gold and Silver Mining. *Water, Air, & Soil Pollution*, 97(3-4), 209–221. <https://doi.org/10.1023/A:1018372505344>

- Martínez Santamaría, J. E. (2020, 21 de enero). 'Oro legal': así se recuperan suelos afectados por minería. Portafolio. <https://www.portafolio.co/economia/oro-legal-asi-se-recuperan-suelos-afectados-por-mineria-oro-hoy-537310>
- Mcdonald, Brent. episodio 12: 'el oro de apple'. in: the new york times [online]. (september, 2019) available <https://www.nytimes.com/es/2019/09/01/espanol/america-latina/oro-colombiano-farc-apple.html> [accessed october 14, 2019]
- Ministerio de Minas y Energía. (2019). Boletín Informativo: Gobierno incentiva inversiones en el sector minero ante desafíos de producción. Bogotá: Ministerio de Minas y Energía. <https://www.minenergia.gov.co/historico-de-noticias?idNoticia=24136374>
- Ministerio de Transporte. (23 de abril, 2015). Resolución No. 0001068. Por medio de la cual se reglamenta el registro nacional de maquinaria agrícola industrial y de construcción autopropulsada y se dictan otras disposiciones. https://www.redjurista.com/Documents/resolucion_1068_de_2015_ministerio_de_transporte.aspx#/
- Obando Sánchez, A. (2019). *Impacto de la Explotación Ilícita de los Recursos Naturales en el Territorio* [Presentación]. Boletín Virtual del Sector Minero – Energético. Instituto de Estudios en Regulación Minera, Petrolera y Energética. <https://boletinmineroenergetico.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/sites/14/2019/04/Explotaci%C3%B3n-il%C3%ADcita-Teniente-Coronel-Obando.pdf>
- Oficina Internacional del Trabajo/Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil. (2004). Avances del tercer plan nacional para la erradicación del trabajo infantil y la protección del trabajo juvenil 2003-2006. Informe 2004. http://white.lim.ilo.org/ipecc/boletin/documentos/avances_iiiplan_col.pdf
- Olaya Castro, Á., Pinzón Paz, D. y González Vélez, M. (2017). *Problemática Humanitaria en la Región Pacífica Colombiana - Subregión Chocó*. Defensoría del Pueblo de Colombia.
- Presidencia de la República de Colombia. (21 de mayo, 2020). Crece producción de oro en Colombia, mineral de oportunidades para la reactivación económica. <https://id.presidencia.gov.co/paginas/prensa/2020/crece-produccion-de-oro-en-colombia-mineral-de-oportunidades-para-la-reactivacion-economica-200521.aspx>
- Presidente de la República de Colombia. (17 de diciembre, 1993). Por el cual se expiden normas sobre armas, municiones y explosivos [Decreto 2535]. Diario Oficial No. 41142. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1461503>
- Presidente de la República de Colombia. (10 de abril de 2014). Por el cual se establecen medidas para regular, registrar y controlar la importación y movilización de la maquinaria clasificable en las subpartidas 8429.11.00.00, 8429.19.00.00, 8429.51.00.00, 8429.52.00.00, 8429.59.00.00, 8431.41.00.00, 8431.42.00.00 y 8905.10.00.00 del Arancel de Aduanas y se dictan otras disposiciones. [Decreto 723]. Diario Oficial No. 49119. <http://www.suin-juriscol>

gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1153502

- Presidente de la República de Colombia. (26 de mayo, 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía. [Decreto 1073]. Diario Oficial No. 49.523. <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/col149517.pdf>
- Presidente de la República de Colombia. (31 de julio, 2020). Por el cual se reglamenta el manejo y transporte terrestre automotor de mercancías peligrosas por carretera. [Decreto 1609]. Diario Oficial. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=6101
- Portafolio (2019, 10 de mayo). La minería sigue siendo clave para la economía: Gobierno. <https://www.portafolio.co/economia/la-mineria-sigue-siendo-clave-para-la-gobierno-529442>
- Procuraduría General de la Nación. (2011). Minería ilegal en Colombia: informe preventivo. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/MINERIA%20ILEGAL%20EN%20COLOMBIA%20%20DOCUMENTO.pdf>
- Torrijos, G. (2013, 15 de diciembre). *La Minería Ilegal es un problema social*. El Espectador – Un chat con... . <https://www.elespectador.com/noticias/un-chat-con/la-mineria-ilegal-es-un-problema-social/>
- UNODC. (2019, 05 de diciembre). Informe EVOA: El 57 % de la explotación de oro de aluvión con maquinaria en tierra en Colombia se realiza por fuera de cualquier figura de ley. https://www.unodc.org/colombia/es/informe-evoa_-el-57--de-la-explotacion-de-oro-de-aluvion-con-maquinaria-en-tierra-en-colombia-se-realiza-por-fuera-de-cualquier-figura-de-ley.html
- UNODC, y Ministerio de Minas y Energía. (2020, octubre). Colombia. Explotación de oro de aluvión. Evidencias a partir de percepción remota 2019. https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Octubre/Informe_EVOA_2019_ESP_B.pdf
- UNODC, y Ministerio de Minas y Energía. (2019, noviembre). Colombia. Explotación de oro de aluvión. Evidencias a partir de percepción remota 2018. <https://www.minenergia.gov.co/documents/10192/24159317/evoa+espanol.pdf>
- Vega Barbosa, C. (2019, 21 de agosto). *El oro está caro, y eso no es necesariamente bueno para Colombia*. El Espectador. <https://www.elespectador.com/noticias/economia/el-oro-esta-car-y-eso-no-es-necesariamente-bueno-para-colombia/>
- Villarroel, G. E. (2007). Las representaciones sociales: una nueva representación entre el individuo y la sociedad. *Revista Venezolana de Sociología y Antropología*, 17 (49), 434-454. <https://www.redalyc.org/pdf/705/70504911.pdf>