



## INTRODUCCIÓN

El sector minero en Colombia, como una de las cinco locomotoras del gobierno del Presidente Santos, ha suscitado un interés generalizado por sus implicaciones económicas además de medioambientales y sociales. A ello se suma el importante crecimiento del sector y la apuesta del Gobierno Nacional por convertir a este renglón de la economía en uno de los pilares de las finanzas públicas e impulsor de otras importantes áreas como la innovación en ciencia y tecnología.

En consecuencia, resulta central analizar profundamente el funcionamiento de este, los tipos de minería existentes (formales, e informales, legales e ilegales), su regulación, sanciones, así como las buenas y malas prácticas medio ambientales, infraestructura, impacto sociocultural, consulta previa, entre otros temas. Un diagnóstico como este aún está pendiente en nuestro país.

Teniendo plena consciencia de este contexto, el Gobierno Nacional radicó el pasado 13 de noviembre de 2012 un proyecto de ley dirigido a combatir la minería ilícita, que modifica del Código Penal, la Ley del Procedimiento Sancionatorio Ambiental y el Código Nacional de Tránsito. Dicho proyecto, presentado al Congreso a través de los respectivos ministros de Justicia Ruth Stella Correa, de Minas y Energía Federico Renjifo, de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible Juan Gabriel Uribe y de Defensa Nacional Juan Carlos Pinzón, tiene como principal objetivo subsanar los vacíos normativos y el escaso control que han permitido a la minería ilícita convertirse en un "importante renglón de financiación de los grupos armados ilegales."<sup>1</sup>

En concordancia con lo anterior, la iniciativa de ley busca además definir definiciones, sanciones y acciones preventivas para la protección del medio ambiente de actividades mineras (además de pesqueras y de caza) sin control de las autoridades o cumplimiento de los requisitos legales.

En síntesis, la prioridad gubernamental en el sector está dirigida a atacar la minería ilícita como un problema multidimensional, especialmente en materia de seguridad nacional. Minería ilícita es entendida como aquella que se realiza por fuera de la normatividad y con la participación de mafias, bandas criminales o grupos armados ilegales en el país. Sin embargo, se apunta además a mitigar el impacto medioambiental de esta actividad sin control efectivo del Estado, a la vez que reconoce la necesidad de brindar un marco normativo adecuado para el desarrollo de la que es para el Gobierno la más importante de las locomotoras del desarrollo nacional.

## DILEMAS DE LA EXPLOTACIÓN MINERA EN EL MUNDO

La explotación minera ha sido objeto de debate alrededor del mundo debido a los evidentes impactos en materia ambiental, económica y social que puede implicar en un territorio determinado. Así mismo, es usual que se presenten distintas discusiones entre actores civiles y públicos en lo concerniente a su regulación, especialmente ante los intentos de aplicación de políticas públicas orientadas hacia el equilibrio entre la explotación minera y el desarrollo sostenible<sup>2</sup>. Existen países con un exitoso sector minero y regulación acorde a las exigencias ambientales y sociales. Canadá es uno de ellos: consolidó un modelo minero exitoso caracterizado por un entorno económico saludable, con participación del sector minero en un 5% del PIB, además de presentar un crecimiento del

ingreso per capita del 6% anual. Vale la pena resaltar que Canadá es uno de los países con mayores reservas forestales del mundo.

En este sentido, no pocos defienden la concepción de la actividad minera como un pilar fundamental en el desarrollo de los países, que permite la creación de empleo además de ser fuente de ingresos para los gobiernos, siendo estos últimos los encargados de invertir dichos recursos en la sociedad. No obstante, algunos críticos señalan que la explotación de recursos termina siendo pernicioso para la estabilidad ambiental y social de los países pues, por un lado, el impacto ecológico pone en riesgo el entorno de desarrollo de generaciones futuras y temas sensibles como la seguridad alimentaria, la



## HOJA DE VIDA DE LA LEY

- **Nombre:** "Por medio de la cual se modifican el Código Penal -Ley 599 de 2000-, la Ley de Procedimiento Sancionatorio Ambiental -Ley 1333 de 2009- y el Código Nacional de Tránsito -Ley 769 de 2002-, con el fin de adoptar medidas eficaces para la protección del medio ambiente y para combatir el desarrollo de actividades mineras sin los permisos y requisitos previstos en la ley".
- **Estado actual:** En espera de primera ponencia y debate.
- **Número:** Proyecto de Ley No. 206/12 Cámara de Representantes.
- **Fecha de Radicación:** Noviembre 13 de 2012.
- **Autores:** Juan Gabriel Uribe, Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Federico Renjifo, Ministro de Minas y Energía; Ruth Stella Correa, Ministra de Justicia y del Derecho; Juan Carlos Pinzón, Ministro de Defensa Nacional.
- **Ponentes:** Pendiente
- **Gacetas:** 802/12.



## OBJETIVO DEL OBSERVATORIO LEGISLATIVO

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.

1 Exposición de Motivos. PL. 206/12 Cámara de Representantes. Gaceta No. 802, 13 de noviembre de 2012.

2 Desarrollo Sostenible: es un término que hace alusión a un principio internacional, que consiste en lograr un equilibrio armónico entre crecimiento económico y gasto de la oferta ambiental.

biodiversidad, entre otros. Por otra parte, la huella socioeconómica en pequeñas localidades es muy grande: explotación minera poco regulada como

fuente de desigualdad social, desequilibrios económicos en términos de inflación a pequeña escala, migración a localidades con desarrollo minero

y caída de otras actividades productivas, principalmente agricultura.

## ANTECEDENTES DE LA MINERÍA EN COLOMBIA

La actividad minera en Colombia data de la época precolombina, periodo en la cual las diferentes culturas indígenas utilizaban la extracción para trabajos de cerámica y orfebrería. Durante la Colonia, el sector tuvo un impulso significativo asociado con el comercio de esclavos y al modelo económico extractivo mercantilista implantado por España en sus colonias de ultramar. Cronistas, funcionarios reales y viajeros del periodo colonial dieron cuenta de la evolución de la explotación de minerales en el territorio de la actual Colombia, y otras actividades económicas y comerciales asociadas, así como la combinación de prácticas, herramientas y organización precolombinas, africanas y europeas.

Posteriormente, ya en la época republicana, la actividad minera toma un papel preponderante en la economía del país, incluso por encima de la agricultura<sup>3</sup>. El crecimiento del sector minero continuó durante los siglos XIX y XX gracias a la proliferación en la explotación de otros minerales diferentes al oro. El carbón y el ferromanganeso aún hoy mantienen una gran participación en el sector minero. No obstante, la falta de regulación del Estado y la ineficiencia de los mecanismos y organismos de control generaron un desarrollo desordenado e irregular durante la primera mitad del siglo XX<sup>4</sup>.

El actual dinamismo del sector obedece al auge de la minería y productos básicos en el contexto internacional. Para principios de siglo, el sector aportó casi 180.000 empleos además de representar el 21% de las exportaciones totales de la economía<sup>5</sup>. Al día de hoy, la minería es foco de inversión de empresas del sector con el fin aumentar los volúmenes de producción además de generar desarrollos de infraestructura vitales. Así mismo, existe un creciente interés de un gran número de empresas inversionistas nacionales y extranjeras de talla mundial con el objetivo de consolidar proyectos de exploración en el país<sup>6</sup>.

## EL ACTUAL SECTOR MINERO COLOMBIANO

Resulta necesario hacer referencia a los principales tipos actividad minera que se desarrollan en el país según el Código de Minas vigente, para entender con claridad sus efectos e implicaciones:

TIPO DE MINERÍA	CARACTERÍSTICAS
<b>Minería de Subsistencia</b>	Desarrollada por personas naturales que dedican su fuerza de trabajo a la extracción de algún mineral mediante métodos rudimentarios y que con asocio de otra persona generan ingresos de subsistencia. <i>Barequeo</i> : es aquella explotación de pequeña minería de aluvi6n.
<b>Minería Legal</b>	Es la minería amparada por un título minero, el cual otorga el derecho a explorar y explotar el suelo y subsuelo mineros de propiedad nacional. Dicho título deberá estar inscrito en el Registro Minero Nacional.
<b>Minería Formal</b>	Conformada por unidades de explotación minera de tamaño variable, explotadas por empresas legalmente constituidas.
<b>Minería informal</b>	Constituida por unidades de explotación pequeñas y medianas de propiedad individual y sin ningún tipo de registros contable.
<b>Minería ilegal<sup>7</sup></b>	Trabajos de exploración, de extracción o captación de minerales de propiedad nacional o privada, sin el correspondiente título minero o sin la autorización del titular de dicha propiedad.

**Figura No. 1.** Clasificación de la minería en Colombia. Fuente: Ministerio de Minas y Energía. "Glosario técnico minero". 2003

A partir del 2002, aproximadamente, el sector minero ha presentado un importante auge en términos de grado de explotación y de inversión. No obstante, la precariedad de controles sobre la actividad, sumado a los vacíos normativos existentes, ha motivado el desarrollo de la minería informal e ilícita en diversas áreas del territorio nacional con potencial minero.

Por ende, el débil e incompleto marco jurídico minero termina incentivando la ilegalidad en la exploración y explotación. Además, la ausencia de control sobre ciertos lugares del país permite que sea mínima la probabilidad de ser descubierto. De ello se deriva la inexistencia de impedimentos efectivos para el desarrollo de la minería ilícita. La situación es entonces

alarmante. De acuerdo al censo minero departamental realizado por el Ministerio de Minas y Energía en 23 departamentos del país (muestra de 14.357 unidades de producción), actualmente más de la mitad de éstas operan sin título minero (Ver figura No. 2).

El panorama que ofrece la minería legal también genera incertidumbres y preocupaciones. Colombia se ha convertido en centro de inversión de mega proyectos en diferentes regiones del país, con empresas que ostentan permisos legales de explotación. Es el caso de la empresa canadiense Gran Colombia Gold, una de las líderes en explotación de oro y que actualmente desarrolla tres mega proyectos localizados en Segovia y Zancudo, Antioquia, y Marmato (Cauca).

Otro caso de interés, es el de la empresa australiana BHP Billiton que maneja el proyecto de Cerro Matoso (Montelíbano, Córdoba).

A pesar de poseer el título minero o permiso ambiental para la respectiva explotación, estas compañías han sido foco de críticas por sus efectos en términos sociales y ambientales. En cuanto a la primera (Gran Colombia Gold), la Universidad Nacional de Medellín constató que la cantidad de mercurio presente en el aire es cinco veces mayor al nivel permitido por la Organización Mundial de la Salud (OMS)<sup>8</sup>. En el caso de Cerro Matoso se ha denunciado el poco nivel de inversión para recuperar la zona de explotación en términos ambientales y sociales. Sin duda, estos ejemplos son muestra de la debilidad de la norma para evitar por un lado, la minería ilegal, y por otro, la falta de control sobre la minería legal a gran escala, la cual puede llegar a ocasionar igual o mayor daño ambiental y social que la primera.

En estas circunstancias, y frente a las evidentes fallas de presencia estatal efectiva para garantizar el cumplimiento de la escasa regulación, el Gobierno Nacional intenta hacerle frente a esta situación con varios mecanismos<sup>9</sup>, entre ellos el proyecto de ley aquí analizado.



**Figura No. 2.** Censo Minero colombiano 2010-2011. Fuente: Ministerio de Minas y Energía.

3 Fedesarrollo. "La minería en Colombia: Impacto socioeconómico y fiscal" Abril de 2008. Disponible en: <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/La-miner%C3%ADa-en-Colombia-Informe-de-Fedesarrollo-2008.pdf>

4 Procuraduría General de la Nación. "Minería Ilegal en Colombia. Informe preventivo". 2011.

5 Fedesarrollo. Op.Cit.

6 Ibid p. 1

7 Esta definición se encuentra en la Ley 685 del 2001. De igual manera, esta actividad constituye un delito, contemplado en el artículo 338 del Código Penal. En este sentido, la minería de subsistencia estaría clasificada como ilegal, pero se pretende formalizarla.

8 Luisa Fernanda Trujillo. "Gran minería. Biografía documentada de un depredador veloz". Disponible en:

[www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/3019-gran-mineria-biografia-documentada-de-un-depredador-veloz.html](http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/3019-gran-mineria-biografia-documentada-de-un-depredador-veloz.html)

9 El gobierno, el pasado 21 de septiembre de 2012, expidió el decreto 1970 con el cual se busca darle facultades a la autoridad minera correspondiente, para adelantar el respectivo trámite para que mineros tradicionales formalicen su actividad.

## CONTEXTO DE LA MINERÍA ILÍCITA

Como se ha mostrado hasta el momento, la minería ilegal en Colombia no es un problema menor. La explotación de recursos mineros al margen del control estatal se ha convertido en un factor de gran incidencia en términos de freno al desarrollo económico y medioambiental del país, e incluso en un factor de inseguridad nacional, entre otros impactos negativos.

1. **En la seguridad nacional:** la minería ilegal ha tomado fuerza como actividad lucrativa para grupos armados ilegales y la delincuencia organizada, en especial como consecuencia de la guerra contra las drogas, que por décadas constituyeron una de sus principales fuentes de financiación. Actualmente la guerrilla, los grupos herederos de las estructuras paramilitares y bandas criminales (Bacrim) ven cada vez más rentable el control de la explotación minera y

el comercio de su producción, al punto que ya no solo regulan por medio de las armas esta actividad económica sino que han empezado a adquirir sus propias excavadoras y demás maquinaria.

2. **En lo medioambiental:** los efectos sobre el medio ambiente ante el desarrollo de esta actividad ilegal son inmensos, además de irreversibles e irreparables. La ausencia de control provoca la destrucción masiva de ecosistemas así como la grave afectación de la salud de comunidades circundantes al centro de explotación, debido a la contaminación de aguas y deterioro de tierras fértiles.

La ausencia de regulación de la minería, representa un menoscabo en la sostenibilidad e integridad ambiental, al ir en contravía de un modelo de desarrollo

sostenible. La explotación descontrolada de recursos naturales representa un grave desequilibrio en el progreso de cualquier país en materia de biodiversidad, fuentes hídricas, equilibrio de los ecosistemas, seguridad alimentaria, y en general la sostenibilidad de la vida en el tiempo.

3. **En lo socioeconómico:** El precario crecimiento económico por razón del deterioro ambiental ocasionado por minería ilegal, termina repercutiendo en un problema de índole social, enmarcado en pocas oportunidades de progreso, empleo, además de presentar situaciones de subempleo bajo condiciones desfavorables o de trabajo infantil; en este contexto, ante la ausencia de escenarios propicios para el establecimiento social la situación termina alimentando las trampas de pobreza y profundizando la inequidad.

4. **En los Derechos Humanos y la salud pública:** Así mismo, como ya se mencionó, la participación de grupos armados ilegales y bandas criminales crean un ambiente de hostilidad y represión, que deriva en brotes de violencia, desplazamiento forzado y todo tipo de diversas y sistemáticas violaciones a los Derechos Humanos por actores no estatales. Finalmente, la contaminación, el uso de maquinaria inadecuada, mercurio y otras sustancias altamente contaminantes, así como la falta de controles también implican un peligro latente para la salud pública, especialmente de niños, ancianos, mujeres en embarazo y población vulnerable.

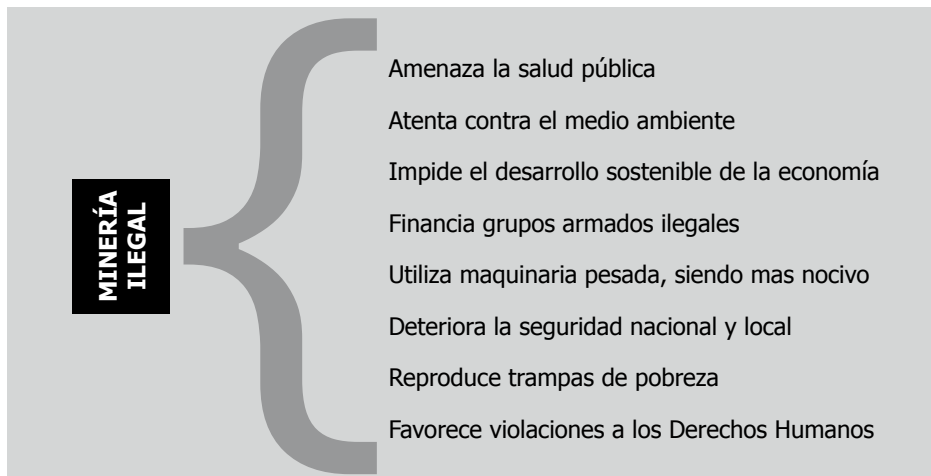


Figura No. 3. Algunos efectos de la minería ilegal

## EL PROYECTO DE LEY 206 / 2012

El proyecto de ley presentado por los ministros de Defensa, Justicia, Ambiente y Desarrollo Sostenible, además del Ministerio de Minas y Energía, busca intervenir normativamente en la minería ilegal con herramientas menos permisivas que las actuales, con el fin de disminuir los efectos perniciosos sobre los recursos naturales y la sociedad. A continuación se presentan brevemente las disposiciones más importantes del proyecto:

- Se busca modificar el artículo 332 del Código penal en lo que se refiere a contaminación ambiental, pues actualmente, se establece sanción por la contaminación con residuos “sólidos” peligrosos. Con esta medida se pretende hacer explícito en la redacción, que la contaminación puede ser con cualquier residuo ya sea sólido, gaseoso o líquido, repercutiendo en sanción.
- Disminuye la pena de cárcel a quienes realicen ilícitamente actividad de pesca. Actualmente, la sanción es de 48 a 108 meses de cárcel, mientras que con el proyecto se establece en 40 a 85 meses.
- Se aplicará sanción a quien incurra en la exploración y explotación ilícita de minerales u otros materiales, incluyendo yacimientos. Esta sanción sería de entre 32 a 144 meses de prisión, distinta a la 55 - 112 que rige actualmente, además de incurrir en una multa de 140 SMLMV, mayor a la de 133 que se aplica hoy. También se sancionará a quien transporte, comercialice, transforme o almacene un mineral explotado ilícitamente. La pena estaría entre 48 a 100 meses de cárcel además de una multa de entre 140 a 50.000 SMLMV.
- Se incluye como punible el lavado de activos producto de la explotación ilícita de minerales. La sanción sería entre 10 a 30 años de cárcel, además de una multa de hasta 50.000 SMLMV
- Se da potestad a la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) para sancionar en materia ambiental, además darle facultades para ejecutar medidas de prevención.
- Dentro del tipo de medidas preventivas por la que pueden optar las entidades ambientales o correspondientes, se presentan dos nuevas:
  1. Se podrá imponer la “medida especial” de destrucción de la maquinaria utilizada para la actividad ilegal,
  2. Se permite el decomiso preventivo de sustancias o insumos químicos que superen las cantidades permitidas para su transporte o almacenamiento, fijadas por el gobierno nacional.
- Dentro de las sanciones a imponer por las autoridades ambientales, incluida ANLA, se encuentra la posibilidad de decomiso definitivo de sustancias o insumos químicos a ser utilizados en actividades de minería que superen las cantidades permitidas para transporte o almacenaje.

### Medida especial de destrucción de maquinaria pesada

- Consiste en la destrucción de maquinaria pesada utilizada en actividades de explotación de minerales sin licencia ambiental o equivalente, siempre que su uso se derive o pueda derivarse en daño inminente a recursos naturales, medio ambiente o a la salud humana. Esta medida se aplicara siempre y cuando la situación de seguridad, características o ubicación de la maquinaria no permita la adopción de otra medida.

## CONCLUSIONES

Con el fin de contribuir con el objetivo del proyecto de ley, aportar en el mejoramiento de su contenido y generar insumos para su discusión y aprobación, el Observatorio Legislativo presenta a continuación un conjunto de alertas y aciertos identificados en la propuesta.

### Aciertos

- Se debe resaltar el interés del Gobierno para combatir la minería ilegal, entendida como una de fuente de financiamiento de grupos armados ilegales.
- Se destaca también el interés por hacerle frente a los factores de destrucción del medio ambiente y del impacto socioeconómico en las regiones.
- Esta medida no es aislada. El gobierno del presidente Santos ha optado por crear una serie de mecanismos para mejorar la protección de recursos naturales.
- El ministerio de Minas y Energía, en pro de crear herramientas sólidas para mejorar la minería legal y seguir combatiendo la minería ilegal, ha anunciado una reforma al Código Minero. Con esta medida se espera fortalecer el sector minero fundamentado en una filosofía de desarrollo sostenible.
- La medida especial de destrucción de maquinaria es novedosa, más aún, cuando el gobierno busca hacerle un seguimiento a la importación de retroexcavadoras y demás máquinas utilizadas en la minería ilegal.

### Alertas

- El proyecto de ley, dentro de uno de sus objetivos, busca mermar el daño ambiental de la minería ilícita. Sin embargo, como se mencionó, el control también debe recaer de manera juiciosa sobre la minería legal, sobre todo la que se realiza a gran escala.
- Las nuevas medidas preventivas adoptadas en el proyecto no representan un verdadero avance a pesar de su intención. El decomiso de sustancias es muy difícil de llevar a cabo debido a la falta de control y escasa capacidad institucional.
- Se debe fortalecer el programa de formalización de mineros tradicionales, ya que no se puede permitir que familias que viven de la minería tradicional o de subsistencia, terminen perjudicados por una medida que busca atacar la financiación de grupos armados ilegales o negocios criminales.
- En este mismo sentido, es necesaria una mejor definición de minería ilegal, pues existe ambigüedad en la clasificación.
- La destrucción de maquinaria y el decomiso no son en sí mismas medidas preventivas. Debería replantearse este concepto para crear una política pública real de prevención de malas prácticas.
- El proyecto considera la medida especial de destrucción de maquinaria pesada; sin embargo, en ningún momento se hace explícito de qué manera se destruiría y sus efectos sobre el medio ambiente.
- El tema de la pesquería y la caza se adiciona sin mayor desarrollo y puede afectar a comunidades indígenas y pueblos dedicados a estas actividades para subsistir.
- Deben preverse posibles conflictos entre la fuerza pública y grupos armados ilegales, con el fin de proteger a la ciudadanía.
- Penalizar es insuficiente, lo más importante es crear proyectos productivos con los municipios enteros que viven de minería informal y de subsistencia. Con estos registros, presencia del Estado y control se cierra la entrada de recursos a grupos armados.
- Los mineros en proceso de formalización, como la Confederación Nacional de Mineros de Colombia, sólo esperan que estas medidas apliquen con la misma contundencia a las multinacionales que tienen proyectos de extracción a gran escala.

Finalmente, resulta importante dirimir el problema del marco jurídico ambiguo y débil que hoy existe. Es imperativo que el proyecto para reformar el Código Minero anunciado por el gobierno para el próximo año tenga en cuenta esto. Del mismo modo, si bien el proyecto busca disminuir los efectos ambientales, económicos y sociales de la minería ilegal, no puede negarse que muchos de los problemas de las regiones mineras y del país radican en otros factores estructurales como altos niveles de pobreza, desempleo, inequidad, entre otros. En consecuencia, está en juego no sólo la seguridad del país –principal enfoque del proyecto- sino la calidad de vida de millones de colombianos.



## OBSERVATORIO LEGISLATIVO · INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA

Dirección general Marcela Prieto Botero • Directora del Observatorio Marcela Escandón Vega • Edición general Andrés Molano Rojas  
 Coordinadora de investigación Natalia Giraldo Cuervo • Asistente de investigación Mario David Chaves • Redacción Mario David Chaves y Marcela Escandón  
 Diagramación Luis Felipe Vanegas Trujillo

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política • Calle 70 N° 7A - 29, Bogotá D. C., Colombia.  
 PBX: (571) 317 7979 Ext. 135 - 136, Fax: 317 7989 • Correo electrónico: marcela.escandon@icpcolombia.org