

Bogotá D.C., septiembre de 2021.

Doctor
JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General
Cámara de Representantes
Ciudad

Ref: Radicación Proyecto de Ley

Respetado Secretario General:

En nuestra calidad de Representantes a la Cámara y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, mediante su facultad de Secretario, nos permitimos poner a consideración de la Cámara de Representantes el siguiente Proyecto de Ley **“Por medio de la cual se dictan disposiciones para combatir la minería ilegal en Colombia”**.

Cordialmente,

GABRIEL SANTOS GARCÍA
Representante a la Cámara por Bogotá

JUAN FERNANDO ESPINAL RAMÍREZ
Representante a la Cámara por Antioquia

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Minería ilegal es ese enemigo lento pero seguro que devora nuestro ecosistema, las políticas de seguridad y las finanzas nacionales. En otras palabras, el futuro de Colombia. Algunos problemas sociales más sonados, han hecho que la minería ilegal en Colombia no se vea con la importancia que debería y, si bien se han tomado acciones, no han sido las eficaces ni las suficientes para contener este crimen ecosistémico.

Según un informe reciente del Ministerio de Minas y Energía, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC y la Embajada de los Estados Unidos en Colombia, en 2019 la minería ilegal se extendió en 6.000 hectáreas. En consonancia con ello, la extracción ilícita de oro de aluvión en tierra aumentó en un 6.5 por ciento, 4.5 por ciento más de la producción total del sector de minas y canteras en el PIB, que apenas fue del 2 por ciento. En 2019, la explotación de oro a cielo abierto alcanzó la cifra de 98.000 hectáreas. de ese total, el 51 por ciento está en zonas de protección especial como parques naturales y reservas forestales y en zonas de minería restringida, el 10 por ciento.

Estas cifras demuestran el atraso y la devastación avasalladora que la actividad minera ilícita genera en el país. Es fuente de inequidad, los colombianos dejan de percibir regalías, perpetúa, desencadena diversas manifestaciones de violencia y destruye bosques y fuentes de agua.

En efecto, el ejercicio de la actividad minera, por fuera de las disposiciones establecidas en la Ley 685 de 2001 (Código Minero) y demás normas reglamentarias y complementarias, conlleva numerosos impactos negativos no solo a nivel ambiental por la falta de adopción de medidas para una gestión adecuada, sino también económicos para el Estado, como propietario que constitucionalmente es de los recursos naturales no renovables yacientes en el subsuelo. También entraña graves amenazas para la seguridad nacional. En resumen, el ejercicio de la actividad minera ilegal es un problema de carácter multidimensional que amerita y exige la combinación de diferentes respuestas coherentes, preventivas y oportunas. Como afirma enfáticamente la Comunidad Andina de Naciones, (2012), la minería ilegal amenaza la paz, la seguridad, la gobernabilidad, la economía y la estabilidad de los países, y atenta contra la aspiración de las sociedades a alcanzar mayores niveles de desarrollo económico, social y ambiental sostenible. La actividad minera ilegalmente desarrollada provoca graves daños, en muchos casos irreversibles, a la salud de la población, al medio ambiente y a los recursos naturales, ocasionando, entre otros, la pérdida de la cobertura vegetal y el suelo fértil, la contaminación de recursos hídricos, la alteración de ecosistemas naturales y graves afectaciones a la biodiversidad. El caso colombiano posee características de afectación agravada, por cuanto esta actividad genera recursos muy importantes para sostener el accionar de múltiples actores violentos incardinados en diferentes economías ilegales y de otra parte,

repercute negativamente en el territorio con mayor biodiversidad por kilómetro cuadrado en el planeta.

¿Qué es la minería ilegal?

A partir de la Ley 685 de 2001 o Código de Minas la explotación de los recursos minerales exige un título minero¹, que se materializa en la celebración de una concesión, para acreditar el derecho a explorar y explotar minas de propiedad del Estado. El artículo 100 del citado Código, estipula que “Durante la explotación se llevarán registros e inventarios actualizados de la producción en boca o borde de mina y en sitios de acopio, para establecer en todo tiempo los volúmenes de los minerales en bruto y de los entregados a las plantas de beneficio y si fuere del caso, a las de transformación. Estos registros e inventarios se suministrarán, con la periodicidad que señale la autoridad, al Sistema Nacional de Información Minera”.

Por su parte, el artículo 30 ibidem, establece sobre la procedencia lícita de estos recursos, que “toda persona que a cualquier título suministre minerales explotados en el país para ser utilizados en obras, industrias y servicios, deberá acreditar la procedencia lícita de dichos minerales con la identificación de la mina de donde provengan, mediante certificación de origen expedida por el beneficiario del título minero o constancia expedida por la respectiva Alcaldía para las labores de barequeo”.

Precisamente, como excepción a la exigencia de un título minero, se encuentran las actividades relacionadas con la denominada extracción ocasional de arcillas y materiales de construcción² con herramientas simples de uso manual (máximo 250 toneladas anuales de material) y el barequeo²,

1 **Ley 685 de 2001, ARTÍCULO 14. “TÍTULO MINERO.** A partir de la vigencia de este Código, únicamente se podrá constituir, declarar y probar el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal, mediante el contrato de concesión minera, debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional. . Lo dispuesto en el presente artículo deja a salvo los derechos provenientes de las licencias de exploración, permisos o licencias de explotación, contratos de explotación y contratos celebrados sobre áreas de aporte, vigentes al entrar a regir este Código. Igualmente quedan a salvo las situaciones jurídicas individuales,

2 **“ARTÍCULO 155. BAREQUEO.** El barequeo, como actividad popular de los habitantes de terrenos aluviales actuales, será permitida, con las restricciones que se señalan en los artículos siguientes. Se entiende que esta actividad se contrae al lavado de arenas por medios manuales sin ninguna ayuda de maquinaria o medios mecánicos y con el objeto de separar y recoger metales preciosos contenidos en dichas arenas. Igualmente, será permitida la recolección de piedras preciosas y semipreciosas por medios similares a los que se refiere el presente artículo. **ARTÍCULO 156. REQUISITO PARA EL BAREQUEO.** Para ejercitar el barequeo será necesario inscribirse ante el alcalde, como vecino del lugar en que se realice y si se efectuare en terrenos de propiedad privada, deberá obtenerse la autorización del propietario. Corresponde al alcalde resolver los conflictos que se presenten entre los barequeros y los de éstos con los beneficiarios de títulos mineros y con los propietarios y ocupantes de terrenos”.

A partir del derecho internacional y de la jurisprudencia colombiana, la exploración y explotación fuera de las posibilidades formales se subclasificó como ilegal e informal o, de hecho, así:

En la primera se encuentra aquella que se asocia con el patrocinio de actividades ilícitas, como lo es, por ejemplo, la realizada por los grupos armados ilegales o las bandas criminales, que utilizan este negocio como un medio de financiación de sus actividades.

Por el contrario, en la segunda, se estaría en presencia de aquella minería de pequeña escala, generalmente tradicional, artesanal o de subsistencia, pero que se desarrolla en las zonas rurales, como una alternativa económica frente a la pobreza para la satisfacción del mínimo vital de familias que por tradición se han ocupado del oficio minero como herramienta de trabajo.

El principal elemento distintivo entre ambas formas de minería es entonces, que mientras la ilícita no tiene la intención de legalizarse, pues la destinación de sus recursos es eminentemente ilegal, en la minería de hecho o informal, sí existe la vocación de acceder al otorgamiento de un título que, según lo visto, permita preservar la posibilidad de desarrollar una actividad de subsistencia³.

Sobre la utilización de maquinaria pesada sin título minero:

Como se colige de lo expuesto, en ambas clases de minería (informal e ilegal), una constante es que quienes la ejecutan no están habilitados para utilizar maquinaria pesada en la extracción de recursos minerales. Incluso, según el artículo 2.2.5.6.1.1.1. "definiciones" de la Sección 1 del Capítulo 6 – Título V – Parte 2 – Libro 2 del Decreto 1073 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía"⁴, "Por razones de seguridad minera y en atención a que su ejecución requiere la utilización de maquinaria o medios mecanizados prohibidos en la minería sin título minero, la minería de subsistencia no comprenderá las actividades mineras que se desarrollen de manera subterránea". En consecuencia, la instauración de mecanismos para prevenir, impedir y sancionar el uso de maquinaria pesada o amarilla, en nada afecta la minería informal, artesanal o de subsistencia que no se sirve de ella, y se ocupa en forma exclusiva, de hipótesis necesariamente irregulares frente a los términos de la normatividad vigente y perjudiciales, frente a los intereses del patrimonio natural y de la seguridad nacional. Así, el uso de estos equipamientos se encuentra prohibido en Colombia, siempre que se carezca de título minero.

Requerimientos normativos actuales

3 Corte Constitucional. Sentencias C-259 de 2016, M.P Luis Guillermo Guerrero Pérez y C-270 de 2019, M.P Diana Fajardo Rivera.

4 Modificado por el Decreto 1102 de 2017., de la siguiente manera: “

El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, en reunión ampliada con los representantes titulares ante la Comisión de la Comunidad Andina, adoptó la “Política Andina de Lucha contra la Minería Ilegal”⁵, mediante la Decisión 774 de 30 de julio de 2012. El artículo 3 de dicha Decisión, define la minería ilegal como la “actividad minera ejercida por persona natural o jurídica, o grupo de personas, sin contar con las autorizaciones y exigencias establecidas en las normas nacionales”.

El numeral 2 del artículo 4° de dicha decisión señala que los países miembros deberán “fortalecer mecanismos de control y trazabilidad de maquinaria, hidrocarburos, equipos e insumos utilizados en la minería, así como del producto final de la misma”. Por su parte, el numeral 4 del artículo 5° de la citada Decisión, señala que los Países Miembros adoptarán medidas legislativas, administrativas y operativas necesarias para garantizar la prevención y control de la minería ilegal, en particular con el objeto de controlar y fiscalizar la importación, exportación, transporte, distribución y comercialización de maquinaria, sus partes y accesorios, equipos e insumos químicos e hidrocarburos que puedan ser utilizados en la minería ilegal. Finalmente, el artículo 6° de la citada Decisión señala que “Los Países Miembros se encuentran facultados para decomisar e incautar, inmovilizar, destruir, demoler, inutilizar y neutralizar los bienes, maquinaria, equipos e insumos utilizados en la minería ilegal”.

En consecuencia, de lo anterior, el numeral 7 del literal A y el literal B del artículo 10 de la Ley 1005 de 2006, modificados por el artículo 207 del Decreto 019 de 10 de enero de 2012⁶, señalan que toda la maquinaria agrícola, industrial y de construcción autopropulsada debe ser inscrita en el RUNT y que el responsable de su inscripción y expedición de la respectiva tarjeta de registro es el Ministerio de Transporte o quien' este delegue.

Mediante los decretos 2261 de 2012 y 444 de 2013 el gobierno colombiano adoptó más específicamente los lineamientos de la CAN. Posteriormente, mediante el decreto 723 de 2014⁷, hoy vigente, actualizó las disposiciones para controlar el uso de maquinaria pesada e insumos químicos que puedan ser utilizados en actividades mineras sin las autorizaciones y exigencias previstas en la ley. Para tales efectos, se tuvo en cuenta que, en ejercicio de sus funciones de control aduanero, Ampliada con los representantes titulares Ante la Comisión de la Comunidad Andina julio 30 de 2012.

5 Comunidad Andina de Naciones. Decisión 774, Política Andina de Lucha contra la Minería Ilegal. Trijésima quinta reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en forma

6 **“ARTÍCULO 10. SUJETOS OBLIGADOS A INSCRIBIRSE Y A REPORTAR INFORMACIÓN.**

7 ⁷ Decreto 723 de abril 10 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.

Disponibile en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1153502>

la DIAN cuenta con un Sistema de Administración y Perfilamiento de Riesgos que, a partir de la información registrada de las actividades de comercio exterior, permite seleccionar para control en zona primaria aduanera aquellas operaciones que puedan considerarse como de alto riesgo, con lo cual se convierte en una herramienta más moderna y efectiva para el control a la importación de la maquinaria utilizada en la minería.

En consecuencia, se previó que durante los seis primeros meses de vigencia del último decreto mencionado, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y el Ministerio de Defensa Nacional suscribirían un convenio de intercambio de información para acceder a los datos disponibles sobre la importación de los bienes de capital utilizados en la actividad minera. La DIAN además establecería los puertos habilitados para la importación de la maquinaria, así como la obligatoriedad de presentar declaración de importación anticipada, independientemente del origen o procedencia. Así mismo, toda 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 y 8905.10.00.00, que se encuentre e ingrese al territorio colombiano, deberá registrarse obligatoriamente en el registro de Maquinaria, del Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT), donde se encuentra la maquinaria amarilla.

Cada unidad, previamente a su inclusión en el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT), deberá tener incorporado de manera permanente y en funcionamiento, un sistema de posicionamiento global (GPS) u otro dispositivo de seguridad y monitoreo electrónico, que permita la localización de la maquinaria y la verificación por parte de las autoridades de control. La Policía Nacional por su parte, dentro del mes siguiente a la expedición del decreto 723 de 2014 establecería las condiciones técnicas del equipo, instalación, identificación, funcionamiento y monitoreo del sistema de posicionamiento global (GPS) u otro dispositivo de seguridad y monitoreo electrónico y el mecanismo de control para el cambio del dispositivo, así como los parámetros para la autorización de proveedores de servicios, y llevaría el registro respectivo. De acuerdo con el decreto, la Policía Nacional podrá verificar en cualquier tiempo que los proveedores registrados mantengan las condiciones de cumplimiento respecto de los requerimientos técnicos mínimos. En caso de verificarse que alguno de los proveedores ha dejado de cumplir con estas, se podrá suspender su autorización y registro. Será responsabilidad de los proveedores informar la suspensión del registro a sus usuarios, a fin que puedan suscribir el servicio con proveedores que tengan vigente el registro.

Consecuencias actuales de no cumplir con los requisitos de ley:

La maquinaria que no cumpla con los requisitos exigidos en el decreto 723 de 2014 debe ser inmovilizada por la Fuerza Pública y puesta a disposición de la autoridad de tránsito competente. Los gastos de inmovilización de la maquinaria objeto de la medida de tránsito, serán asumidos por el propietario de la misma. Se considerarán como documentos públicos y que soportan la

operación del vehículo, aquellos que sean necesarios para la ejecución y cumplimiento de las disposiciones establecidas. El incumplimiento en el porte y presentación de los documentos a los que se hace alusión dará lugar a inmovilización.

El Ministerio de Transporte a través del Registro Único Nacional de Tránsito, expediría el documento “Guía de movilización o tránsito”, que habilita la movilización o tránsito de las maquinarias, previo registro del propietario, identificación de la maquinaria o de sus partes, color, uso y destino en el Registro Único Nacional de Tránsito. Este documento es exigible por la Fuerza Pública o la autoridad de tránsito competente en los puntos de control establecidos en las vías y horarios autorizados. Cada dispositivo instalado en la maquinaria debe ser registrado en la plataforma de propiedad del proveedor del servicio, indicando el IMEI y número de serie del terminal y los datos de la máquina a la cual está asociado. Cada vez que se realice un cambio de dispositivo por cualquier causa, el propietario y/o poseedor de la maquinaria que debe portar GPS, debe actualizar de manera inmediata la información registrada en la plataforma de propiedad del proveedor del servicio, y en el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT).

El proveedor del servicio es responsable de la autenticidad, exactitud y validez del servicio, que deberá prestarse de forma permanente e ininterrumpida. El proveedor del servicio de posicionamiento global que pretenda ser autorizado para el cumplimiento de las disposiciones previstas en el decreto, debe instalar de manera permanente e ininterrumpida entre otras, un canal dedicado hacia los servidores de la Policía Nacional, para la consulta por demanda de la información que en tiempo real reporten los dispositivos de rastreo y que sea solicitada por la Policía Nacional. Así mismo suministrar a la Policía Nacional, de manera permanente e ininterrumpida un servicio geográfico OGC (Open Geospatial Consortium), de la información que en tiempo real reportan los equipos instalados en la maquinaria a la plataforma de monitoreo que utiliza el proveedor del servicio y que sean solicitados por la Policía Nacional y contar con los diferentes reportes de trazabilidad de la maquinaria, alojando esta información histórica en sus bases de datos, por un tiempo mínimo de un (1) año.

Por último, el decreto 723 de 2014 establece que la Fuerza Pública tendrá acceso a la información contenida en el Registro Único Nacional de importadores y comercializadores autorizados de mercurio de que tratan los artículos 4° y 5° de la Ley 1658 de 2013. En cuanto a las hipótesis de explotación ilícita de minerales, el artículo 159 del Código de Minas prevé: “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”. Existe para la minería ilegal, es decir, para las personas sancionadas por explotación ilícita de yacimientos una inhabilidad especial de cinco años que le impide obtener concesiones mineras

por dicho término, de acuerdo a lo previsto en el artículo 163 ibidem. Esta inhabilidad debe ser especificada por el juez como pena accesoria de la sentencia. Además, el artículo 164 entrega facultades a los alcaldes de las jurisdicciones donde se exploten minerales ilegalmente, para el decomiso de aquellos. En igual sentido, el artículo 306 ibidem, preceptúa que los alcaldes procederán a suspender, en cualquier tiempo, de oficio o por aviso o queja de cualquier persona, la explotación de minerales sin título inscrito en el Registro Minero Nacional. Esta suspensión será indefinida y no se revocará sino cuando los explotadores presenten el título faltante. La omisión por el alcalde de esta medida, después de recibido el aviso o queja, lo hará acreedor a sanción disciplinaria por falta grave.

Sin embargo, en el artículo 165 del Código de Minas se impide proseguir el ejercicio de la acción penal y otras acciones, cuando dentro de los tres años siguientes el minero que no se encuentre en posesión de un título, solicite el título correspondiente ante la autoridad competente. Adicionalmente, el artículo 325 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 exceptúa la aplicación de las medidas sancionatorias previstas en el Código Minero, mientras no se resuelva de fondo la solicitud de formalización de minería tradicional, sin perjuicio de la aplicación de las medidas preventivas y sancionatorias de carácter ambiental, así como las relacionadas con la seguridad minera. De esta manera, se observa un régimen bastante permisivo en materia penal, tal vez porque la respuesta debe ser 1) Más ágil propia del carácter administrativo sancionador y 2) específica de un régimen para combatir la minería ilegal.

En resumen, actualmente los proveedores de servicios GPS deben estar debidamente autorizados acorde con los parámetros fijados por la Policía Nacional⁸ y registrados en el registro de prestadores de servicios del RUNT. La maquinaria debe contar con el dispositivo GPS antes de procederse a su registro en el RUNT. Así mismo debe tener vigente una guía de movilización y tránsito. Verificados y validados los requisitos enunciados anteriormente, el organismo de tránsito procede a expedir la tarjeta de registro. Tratándose de maquinaria adquirida bajo las modalidades de leasing, arrendamiento sin opción de compra y/o renting, las obligaciones que corresponden a los propietarios de la maquinaria se entienden a cargo del locatario y/o arrendatario⁹. La maquinaria que no cumpla con los requisitos especificados anteriormente, debe ser inmovilizada y destruida por la Policía Nacional.

Para finalizar, el artículo 87 del Código de Procedimiento Penal, concede a la Policía Judicial facultades para destruir el objeto material del delito. La ley 1142 de 2007 en su artículo 6

8 Mediante Resolución 2086 de 2014, la Policía Nacional fijó las condiciones técnicas el equipo, instalaciones, funcionamiento y monitoreo del sistema de posicionamiento global (GPS) u otro dispositivo de seguridad y monitoreo electrónico y el mecanismo de control para el cambio del dispositivo, así como los parámetros para la autorización de proveedores de servicios y el registro respectivo.

9 Resolución del Ministerio de Transporte 3157 de 2014. Disponible en: Tratándose de maquinaria adquirida bajo las modalidades de leasing, arrendamiento sin opción de compra y/o renting, las obligaciones que corresponden a los propietarios de la maquinaria

adicionó un segundo inciso al artículo 87 del CPP, especificando el procedimiento que la policía judicial debe llevar a cabo para la destrucción de los objetos materiales involucrados en el procesamiento de coca o amapola: “En procedimientos donde se encuentren laboratorios rústicos para el procesamiento de sustancias alucinoógenas o cultivos ilícitos de hoja de coca o amapola, los funcionarios de policía judicial, antes de su destrucción, tomarán muestras y grabarán en videocinta o fotografiarán los laboratorios y los elementos y sustancias que sean objeto o producto del delito. (...) Las fotografías, filmaciones y muestras serán embaladas, rotuladas y se someterán a la cadena de custodia.”

Contenido de las disposiciones propuestas

Con referencia a lo anterior, es posible plantear un esquema de responsabilidades, cargas y procedimientos razonables y funcionales, para el registro y control de la maquinaria empleada legalmente y para la detección y destrucción de las máquinas amarillas o pesadas que sean identificadas como objeto material usado para la extracción ilícita de minerales.

El presente proyecto eleva al rango de ley las disposiciones pertinentes de los decretos que hoy rigen (2235 de 2012 y 723 de 2014), las integra con otras previsiones y ajusta varios aspectos de funcionalidad y agilidad, para constituir un régimen propio y eficaz, de carácter administrativo y sancionatorio, que permita prevenir y combatir la utilización ilegal de maquinaria para minería.

En cuanto al registro de la maquinaria, es conveniente integrarlo definitiva y expresamente en el Registro Único Nacional de Tránsito RUNT. Téngase en cuenta que el artículo 339 del Código de Minas, dispone: “Declárese de utilidad pública la obtención, organización y divulgación de información relativa a la riqueza del subsuelo, la oferta y estado de los recursos mineros, y la industria minera en general.

Dicho registro y la licencia de tránsito, ya contemplados en las disposiciones de carácter administrativo vigentes, no suponen cargas desproporcionadas ni irrazonables para los empresarios mineros, pues con el fin de evitar obstáculos innecesarios a la legalidad productiva nacional, se establece que dicha información puede mantenerse sin necesidad de renovarla por el simple paso del tiempo, sino cuando se produzca alguna novedad respecto de lo reportado al momento de obtener el registro y la licencia, de modo que se compatibilizan las exigencias de seguridad y prevención del delito, con las propias de la competitividad y las libertades económicas.

Con ese mismo ánimo de evitar costos innecesarios a la formalidad minera, en términos de tiempo, recursos y de certidumbre para la inversión, se ha previsto que en lugar de cumplir muchos requisitos para verificar la ubicación de las máquinas, los responsables de aquellas se limiten a posibilitar el control y vigilancia de las autoridades, para que sean aquellas las

encargadas de realizar el monitoreo pertinente y de imponer las sanciones del caso cuando se compruebe que están o estuvieron incursas en hipótesis irregulares, establecidas de manera previa y taxativa, correspondiendo a los empresarios asegurar el funcionamiento del posicionamiento satelital.

También se ha previsto la bancarización de transacciones que se realicen sobre el derecho de dominio de la maquinaria pesada o amarilla, lo cual implica un costo mínimo, comparado con la posibilidad de desestimular los pagos con dinero ilícito, base sobre la cual las mafias integran sus economías para adquirir equipos. Adicionalmente, esta medida permite la trazabilidad de los pagos, a través de intermediarios que brindan, conservan y suministran información de manera transparente, sobre el monto, el origen y el destino de los recursos que soportan dichas operaciones, impactando la economía y por tanto la actividad de las organizaciones criminales, pues para efectos de ingresar o permanecer en la minería ilegal se les estarán incautando recursos vitales.

En cuanto a la intervención de las fuerzas armadas, es necesario ampliar la facultad para ejecutar materialmente la inmovilización o destrucción de la maquinaria ilegal. Esto, de manera que las autoridades en terreno puedan intervenir en consonancia con las capacidades fácticas de la actuación oficial, independientemente de su adscripción a la Policía Nacional o a las Fuerzas Militares, pero siempre bajo la autorización de la autoridad de policía judicial, reforzando la garantía de legalidad en el procedimiento.

La competencia de la Policía Judicial para realizar a través de los medios policiales o militares disponibles, la destrucción de la maquinaria pesada o amarilla, es similar a la facultad que ya posee, para la destrucción de los laboratorios de procesamiento de sustancias psicotrópicas. No obstante, procurando equilibrar la mayor utilidad social de las intervenciones con las posibilidades factibles, los términos de la autorización, se otorgan en el sentido de señalar que la destrucción de los bienes, maquinaria, equipos e insumos vinculados con la explotación ilícita de recursos minerales solo será procedente, cuando por sus características o situación no resulte física, logística o económicamente viable el decomiso y traslado de aquellos, lo cual deberá ser considerado como primera opción.

La destrucción de la maquinaria pesada o amarilla hace que el costo del delito se incremente, y por ende, la inutilización o destrucción sumada con otras acciones como el registro único centralizado en manos del Ministerio de Transporte, en permanente interoperabilidad con los ministerios de Minas y de Ambiente, busca hacer engorroso e improbable el uso de esta maquinaria para la exploración y explotación ilegal de minerales en el país.

En otro espectro de análisis, donde se construye una estrategia integral y de acuerdo con la Procuraduría General de la Nación¹⁰, las minas en Colombia históricamente han estado ubicadas lejos de los centros urbanos y, de hecho, hasta bien entrado el siglo XX se constituyeron en enclaves desvinculados a otros mercados de la economía del país. La que se desarrolla al margen de la legalidad, casi siempre se sirve de la periferia para torpedear las capacidades estatales de control y administración, generando costos sociales y ambientales aún mayores en determinadas regiones, a menudo las más deprimidas y golpeadas por el desplazamiento y otras formas de violencia armada.

Principalmente en la región del pacífico están concentrados los mayores casos de minería ilegal, específicamente en el Río San Juan en el departamento del Chocó y el Río Dagua en el departamento del Valle del Cauca. Los reportes de inteligencia señalan que hay 95.000 hectáreas “con total afectación” por efectos de la extracción sin control. Chocó (40.780 hectáreas), Antioquia (35.581 hectáreas), Bolívar (8.629) y Córdoba (5.291) tienen los mayores niveles de daño. La Policía calcula que solo en el bajo Cauca hay por lo menos 3.600 hectáreas que podrían convertirse en territorios desiertos, cuyas adyacencias fluviales se secarían pronto¹¹.

Además de la clandestinidad reforzada para desarrollar esta actividad depredadora, los ilegales tienen en dichas regiones mayores posibilidades de captar personas para desarrollarlas, mejores corredores para transportar los minerales despojados y en muchas ocasiones, mayor éxito en sus esfuerzos por capturar o doblegar a los poderes públicos locales. Este último aspecto, parece ser uno de los capítulos menos explorados de la cadena de corrupción pública, el que se nutre de la minería ilícita. Varios alcaldes están bajo la mira de la justicia porque avalaron la entrada de maquinaria pesada a sus jurisdicciones para obras que nunca se hicieron y que terminaron en manos de ilegales.

En suma, la desconcentración inmanente a estas actividades, permite y facilita dinámicas de traslación y se ha erigido en garantía para rehuir las normas e insubordinarse al orden democráticamente previsto, con menores probabilidades de ser enjuiciados y castigados. Recuérdese que los desincentivos a comportamientos socialmente nocivos, no se miden adecuadamente limitándose a la existencia de tipificación penal o sancionatoria de otro carácter, sino que también deben contemplar fuertemente las posibilidades reales de aplicarlas.

En un contexto requerido de cooperación y articulación entre diferentes niveles y entidades públicas, resulta fundamental para llegar a zonas de difícil acceso que las Fuerzas Militares y

10 Procuraduría General de la Nación. La minería ilegal en Colombia: Informe preventivo. Recuperado de: [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/MINERIA%20ILEGAL%20EN%20COLOMBIA%20%20DOC UMENTO.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/MINERIA%20ILEGAL%20EN%20COLOMBIA%20%20DOC%20UMENTO.pdf)

11 ARCGIS. La minería ilegal en Colombia. Recuperado de: <https://www.arcgis.com/apps/Cascade/index.html?appid=67a3505583f243d898d12a856d2c9652>

no solo las policiales, se encuentren facultadas para poner a disposición sus capacidades, medios técnicos y experticia acumulada durante décadas, a fin de tomar parte activa en los operativos de combate a un flagelo tan poderoso.

Particularmente el Ejército de Colombia, inmerso en un plan de transformación que contempla la seguridad humana en toda su extensión y evolución, busca anticiparse a amenazas de distinta naturaleza, proteger los intereses de la seguridad nacional y defender la integridad del medio ambiente y los recursos naturales ¹². Iniciativas como la comentada y las que se proponen en el presente proyecto de ley, fortalecen ese rol de vanguardia de nuestras autoridades y les brindan herramientas para garantizar la vigencia del orden constitucional.

Uno de los factores que debe tenerse en cuenta para la lucha en contra de la extracción de minerales en Colombia es el transporte de dichos elementos. Una vez extraídos los minerales necesitan ser transportados para ser comercializados ya sea internamente o internacionalmente. Según una investigación realizada por el Global Financial Integrity – GFI, Colombia entre 2010 y 2018 dejó de percibir US\$ 5.600 millones, más de 18 Billones de pesos a causa de la minería ilegal.

Según Naciones Unidas, en 2019, Colombia exportó más de 52 toneladas de oro con un valor estimado de USD 1750 millones a socios comerciales en todo el mundo ¹³. Este valor hace referencia a transacciones lícitas que si se traslapa con la minería ilegal, el flujo de recursos que deja de percibir Colombia es casi 5 veces menos de lo que perciben los ilegales.

La creciente demanda mundial de oro, la lucha contra los narcóticos, la ausencia estatal en zonas rurales, el conflicto armado, el control de la minería ilegal por grupos criminales son algunos de los principales factores que incentivan la minería ilegal, la cual termina asociada al tráfico y el lavado, según Lakshmi Kumar, director del Global Financial Integrity. Así mismo, identificaron que el mayor destino del oro ilegal es el estado de la Florida en Estados Unidos, seguido de Suiza.

En este sentido “se estima que las agrupaciones criminales ganan alrededor de USD \$2,400 millones anuales, a través de estos procesos¹⁴. Por tal motivo, es necesario crear mecanismos y herramientas legales pensadas a luchar holísticamente en las diferentes etapas de la cadena ilegal de extracción de recursos minerales, en donde el transporte de minerales esté sujeto a la

12 Rubio Coello ,Natalia. (2016). Papel del Ejército de Colombia en un eventual contexto de postconflicto: Caso minería ilegal. Universidad Militar Nueva Granada, Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad. Recuperado de: <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/15625/RubioCoelloNataliaCarolina2017.pdf?s=1>

13 Naciones Unidas. 2020. Comtrade database: *Exports of HS Code 7108 from Colombia to the world*. Consultado en octubre de 2020. Disponible en <https://comtrade.un.org/data/>

14 Yuri Neves. 2019. *Traficantes de oro innovan a lo largo de la ruta Colombia-Panamá*. En InSight Crime, 2 de septiembre de 2019. Disponible en <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/traficantes-innovanruta-colombia-panama/>

parametrización necesaria que ayude a identificar de mejor manera los minerales de procedencia legal e ilegal. Es una necesidad evitar que los recursos objeto de extracción y comercialización ilegal, en especial el oro, lleguen a esos mercados internacionales, que benefician y fortalecen las economías de los grupos al margen de la ley dedicados a la extracción ilegal.

Finalmente, con el ánimo de garantizar que la regulación sea suficientemente disuasiva respecto de quienes se involucran en actividades de minería ilegal y otras conductas conexas, el proyecto establece una sanción de carácter administrativo, a imponer sobre las personas que incumplan las disposiciones sustantivas que concurren al propósito de prevenir el acaecimiento de estos crímenes sociales, ecológicos y económicos.

Luego de varios años de implementación de los Decretos expedidos, la criminalidad ha encontrado los caminos legales e ilegales para hacerle el esguince a la norma, de modo que con formalidades y apariencias legales han logrado continuar con la exploración y explotación de minerales de forma ilegal. Este esfuerzo de normativizar más ampliamente las conductas asociadas a la exploración y explotación legal busca delimitar de mejor manera la legalidad y articular un mejor accionar del Estado para hacerle frente a la ilegalidad.

Brindar más herramientas y ampliar competencias busca que los entes gubernamentales puedan realizar su misionalidad con mayor eficacia. Así como la criminalidad se adapta a la normatividad para operar, es deber del Estado modernizarse rápidamente de manera que, encuentre esos vacíos legales que le permiten a los criminales hacerles el quite a las normas y obstaculizar su accionar delictivo. Colaborar en cometidos tan importantes es la actitud que el país espera de este Congreso de la República.

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2021 CÁMARA

“Por medio de la cual se dictan disposiciones para combatir la minería ilegal en Colombia”

El Congreso de Colombia

DECRETA

Artículo 1. Registro Único Nacional de Maquinaria Amarilla y/o Pesada. Dentro del Registro Único Nacional de Tránsito – RUNT créase el Registro Único Nacional de Maquinaria Amarilla

y/o Pesada, el cual acopiará, registrará y mantendrá actualizada la información relacionada con los equipos y maquinaria a que se refiere el artículo 106 de la ley 1450 de 2011.

Los siguientes son los requisitos para realizar el registro:

- a) Formato Único de Registro
- b) Factura de compra si la maquinaria es de fabricación nacional.
- c) Factura de compra en el país de origen y licencia de importación.
- d) Certificación del Ministerio de Transporte del Sistema de Posicionamiento Global (GPS) instalado y en funcionamiento.
- e) Comprobante de la transacción bancaria de compra de la maquinaria.

El Ministerio de Transporte creará el formato de que trata el literal a) de este artículo.

El documento a que se refiere el literal e) de este artículo, solo será exigible respecto de maquinaria adquirida con posterioridad a la vigencia de la presente ley.

Artículo 2. Obligación de registro. Toda unidad o equipo de maquinaria pesada y/o amarilla debe estar matriculada en el Registro Único Nacional de Maquinaria pesada y/o amarilla. Este registro debe realizarse antes que la máquina entre en operación. Adicionalmente, debe contar con licencia de tránsito y mantener permanentemente activo el dispositivo GPS. En ningún caso dicha maquinaria podrá circular ni operar, sin el cumplimiento de los requisitos señalados en este artículo.

La maquinaria pesada y/o amarilla que incumpla cualquiera de los requisitos señalados, será objeto de inmovilización, inutilización o destrucción.

La maquinaria amarilla y/o pesada que al momento de entrar en vigencia la presente ley se encuentra en operación podrá seguir operando siempre y cuando realice el registro a que se refiere el presente artículo dentro de un plazo de un (1) año.

Artículo 3. Licencia de tránsito. La licencia de tránsito es el documento oficial de identificación de la maquinaria pesada y/o amarilla. En ningún caso las máquinas podrán circular sin portarla. El registro y expedición de la licencia de tránsito será realizado únicamente por el Ministerio de Transporte.

La licencia de tránsito será expedida para cada máquina, una vez esta sea matriculada en el Registro Único Nacional de Maquinaria Pesada y/o Amarilla.

La maquinaria pesada y/o amarilla que se encuentre en operación y no exhiba licencia de tránsito será objeto de inmovilización, inutilización o destrucción. Igual destino tendrá la maquinaria que tenga una licencia de tránsito, con datos erróneos, desactualizados o inexistentes. Así mismo, la maquinaria pesada y/o amarilla que se encuentre transitando y no presente la licencia correspondiente será inmovilizada inmediatamente por las autoridades.

Parágrafo: El Ministerio de Transporte deberá recibir, registrar y actualizar en tiempo real la información suministrada por el propietario de la máquina, para la expedición de la licencia de tránsito.

Artículo 4. Información de la licencia. La licencia de tránsito debe contener la siguiente información:

- a) Marca, línea, modelo, potencia, número de puertas, color, número de serie, número de chasis, número de motor, tipo de motor y de carrocería.
- b) Nombre, número del documento de identificación, huella, domicilio y dirección del propietario.
- c) Limitaciones a la propiedad.
- d) Fecha de expedición.
- e) Número de serie asignada a la licencia.
- f) Número de identificación vehicular (VIN).
- g) Serial de identificación del GPS
- h) Nombre del operador del GPS

Parágrafo. Dentro de las características técnicas que deben contener las licencias de tránsito, se incluirán un código de barras bidimensional y un holograma de seguridad.

Artículo 5. Inmovilización, Inutilización o destrucción de maquinaria pesada y/o amarilla y sus partes e insumos. La Inmovilización, inutilización o destrucción de maquinaria pesada y/o amarilla y sus partes, equipos e insumos, procederá cuando:

- a) La Policía Judicial compruebe que la máquina se encuentra en cualquier parte del territorio donde se exploten recursos naturales no renovables sin titulación minera, sin licencia ambiental o Plan de Manejo Ambiental.
- b) La Policía Judicial compruebe que en cualquier tiempo la máquina permaneció al menos un (1) día en cualquier parte del territorio donde para la fecha se llevara a cabo explotación de recursos naturales no renovables sin titulación minera, sin licencia ambiental o Plan de Manejo Ambiental.
- c) La máquina no tenga licencia de tránsito vigente, o esta contenga datos erróneos, desactualizados o inexistentes.

- a) La máquina no tenga instalado el sistema de GPS. Cuando el sistema de GPS no concuerda con el reportado en el Registro Único Nacional de Maquinaria Pesada y/o Amarilla, cuando no se encuentre activo o no funcione debidamente.

Cuando el sistema GPS presente averías o funcione defectuosamente, el propietario de la máquina deberá reportar la falla del sistema al Ministerio de Transporte dentro del siguiente día hábil. Este reporte debe especificar el tipo de falla presentada, las coordenadas donde se encuentra la máquina y proceder a inmovilizarla en el lugar declarado hasta que el sistema esté nuevamente en óptimo funcionamiento. El incumplimiento de cualquiera de los requerimientos anteriormente señalados, dará lugar a la destrucción de la máquina.

El tiempo máximo de puesta en funcionamiento nuevamente del sistema GPS no puede exceder los veinte (20) días hábiles, contados a partir de la fecha del reporte de la falla del sistema.

La Policía Judicial tendrá acceso permanente e ininterrumpido a la señal del sistema GPS instalado en la maquinaria pesada y/o amarilla, así como a toda la información requerida en virtud de esta Ley.

Artículo 6. Ejecución de la medida. La Policía Nacional y las Fuerzas Militares están facultadas para ejecutar las medidas de inmovilización, traslado, inutilización o destrucción de la maquinaria pesada y de sus partes, equipos e insumos, que estén siendo utilizados en cualquier tiempo, en actividades de exploración y explotación ilegal de recursos naturales no renovables o incumpliendo las disposiciones de la presente ley. La destrucción se realizará con la debida certificación de la Policía Judicial.

Artículo 7. Para los efectos anteriores, el Gobierno Nacional implementará los mecanismos idóneos que le permitan a la Policía Nacional y Fuerzas Militares, en virtud de las operaciones de vigilancia, inspección e inmovilización, inutilización o destrucción de la maquinaria pesada y/o amarilla, tener acceso al Registro Nacional Minero y al Registro Único Nacional de Maquinaria Pesada y/o Amarilla. La información contenida en dichos registros debe estar actualizada y dispuesta de manera que pueda ser verificada en cualquier momento y en tiempo real a fin de servir como garantía de los procedimientos de decomiso y destrucción de la maquinaria.

Sin embargo, la autoridad minera aportará la información sobre la existencia o no de título minero vigente inscrito en el Registro Minero Nacional, y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, informará sobre la existencia de licencia ambiental o su equivalente, cuando esta se requiera. Dicha información será proporcionada a la Policía Nacional por la autoridad competente, dentro del término máximo de dos (2) días calendario, contados a partir de la radicación de la solicitud.

Para garantizar que la información contenida en el Registro Minero Nacional sea veraz y eficiente, las autoridades ambientales regionales y urbanas deberán suministrar en tiempo real al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la información actualizada sobre las licencias ambientales vigentes o planes de manejo ambiental otorgados para actividad minera dentro de su jurisdicción. Cada vez que la autoridad ambiental regional o urbana otorgue una nueva licencia ambiental para actividades mineras informará inmediatamente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Artículo 8. Oposición. Con el fin de salvaguardar los derechos de quienes ejerzan la exploración o explotación de minerales con cumplimiento de los requisitos legales, si al momento de ejecutar la medida, del mero tenedor, poseedor o propietario de la máquina exhibe el documento del título minero y licencia ambiental, o su equivalente, cuando esta última se requiera, procederá la suspensión de la medida de destrucción. En este caso, la Policía o el Ejército Nacional procederá inmediatamente a verificar la información suministrada con la autoridad competente. De no coincidir con la información oficial, se procederá con la ejecución de la medida.

Artículo 9. Disposición de la maquinaria. La maquinaria que sea objeto de inmovilización, inutilización o destrucción deberá ser dispuesta en el patio regional más cercano. El costo del transporte de la maquinaria inmovilizada, inutilizada o destruida correrá por cuenta de la persona natural o jurídica propietaria o tenedora del bien, para lo cual podrá ejercitarse el cobro coactivo de lo sufragado, por vía judicial.

Artículo 10. Donación de maquinaria: Los Municipios, mediante solicitud motivada ante el Ministerio de Transporte podrán solicitar la donación de la maquinaria pesada y/o amarilla que sea inmovilizada en su jurisdicción producto de la exploración o explotación ilegal de los recursos naturales no renovables o incumplimiento de la presente Ley.

PARÁGRAFO: El Ministerio de Transporte realizará la entrega de la maquinaria a los Municipios previa suscripción de compromiso de mantenimiento y conservación por parte de los alcaldes.

Artículo 11. Registro e informe. En cada caso de ejecución de la medida de destrucción se dejará constancia mediante informe escrito que contemple, entre otros aspectos, un registro filmico y fotográfico, así como la plena identificación de los bienes objeto de inmovilización, inutilización o destrucción.

Artículo 12. Obligación de reporte. Toda persona natural o jurídica que transporte recursos minerales deberá reportar previamente a cada desplazamiento el tipo de mineral a transportar, la cantidad exacta del mineral, el lugar de origen (ubicación y yacimientos) de donde fueron extraídos los minerales, la fecha de transporte, el lugar de destino de los minerales, el propietario actual de los minerales extraídos e identificación del transportador responsable.

Este registro se realizará en la plataforma que el Gobierno Nacional disponga para tal fin. Al realizar el registro, automáticamente se expedirá el certificado digital habilitante para el transporte de los minerales, en donde se evidencie la información requerida en este artículo.

Dicho certificado será gratuito y tendrá un código único de identificación que podrá ser consultado por las autoridades en tiempo real cuando lo requieran.

Los minerales que estén siendo transportados sin el certificado digital respectivo o con un certificado falso o inexacto, serán decomisados inmediatamente por las autoridades.

Artículo 13. Registro e informe de la incautación. En cada caso de decomiso de los minerales transportados sin el debido y auténtico certificado, se dejará constancia mediante informe escrito que contemple, entre otros aspectos, un registro fílmico y fotográfico, así como la plena identificación de los bienes incautados.

Artículo 14. Sanción administrativa. La persona natural o jurídica que incumpla o facilite el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones previstas en esta ley, incluyendo a los propietarios de maquinaria pesada y/o amarilla, será sancionada por parte de la Autoridad Nacional Minera o la entidad que haga sus veces, con inhabilitación para desarrollar actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables en el territorio nacional, entre diez (10) y treinta (30) años.

La reincidencia en infringir disposiciones de la presente ley, dará lugar a multas sucesivas que no podrán ser menores de cincuenta (50) ni mayor a cinco mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (5000 SMLMV).

En los procesos que se sigan para la imposición de dichas sanciones se presumirá la responsabilidad administrativa del propietario, de todo aquel que detente derecho real y de quien ejerza tenencia de la maquinaria pesada y sus partes e insumos.

Artículo 15. Cooperación interinstitucional. Todas las entidades centralizadas y descentralizadas de los diferentes niveles territoriales y todas las entidades judiciales y de control tienen la obligación de brindar de oficio y en el término más breve, toda la información que conozcan en el ejercicio de sus funciones en relación con la posible utilización de



maquinaria amarilla y/o pesada en actividades de exploración y explotación ilícita de yacimientos mineros.

Artículo 16. Vigencia y derogatorias. La presente ley empezará a regir transcurridos seis (6) meses desde la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

GABRIEL SANTOS GARCÍA
Representante a la Cámara por Bogotá

JUAN FERNANDO ESPINAL RAMÍREZ
Representante a la Cámara por Antioquia