



INFORME  
**SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS  
DE LA POBLACIÓN MINERA COLOMBIANA:**  
VISIBILIZANDO LA CARA DE LA ECONOMÍA  
MINERA ILEGAL

INFORME

**SITUACIÓN DE LOS  
DERECHOS HUMANOS DE  
LA POBLACIÓN MINERA  
COLOMBIANA:  
VISIBILIZANDO LA CARA  
DE LA ECONOMÍA MINERA  
ILEGAL**

• • •

2023

**Defensoría del Pueblo**

Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales



**Defensoría  
del Pueblo**  
COLOMBIA

#NosUnenTusDerechos



#NosUnenTusDerechos

Defensoría del Pueblo, 2023  
Obra de distribución gratuita.

El presente texto se puede reproducir, fotocopiar o replicar, total o parcialmente, citando la fuente. Colombia. defensoría del pueblo. Informe: situación de los derechos humanos de la población minera colombiana. Visibilizando la cara de la economía minera ilegal.

Páginas: 112

Bogotá, D.C., 2024

CARLOS CAMARGO ASSIS  
**Defensor del Pueblo**

LUIS ANDRÉS FAJARDO ARTURO  
**Vicedefensor del Pueblo**

OSCAR JULIÁN VALENCIA LOAIZA  
**Secretario General**

ALBERTO JOSÉ VALCÁRCCEL ZÁRATE  
**Defensor Delegado para la los Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

#### **COORDINACIÓN Y EDICIÓN GENERAL**

GISSELA ARIAS GONZÁLEZ  
**Directora Nacional de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos. Secretaria Técnica del Comité Editorial**

**EQUIPO DE LA DEFENSORÍA DELEGADA PARA LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.**

José Julián Tole Martínez  
**Autor**  
**Consultor en Derechos Humanos**

EVML  
**Diseño y diagramación**

EVML  
**Diseño de portada**

Tatiana Buitrago Tibaduiza  
**Corrección de estilo**

**Impresión**  
Impreso en Colombia

*Este documento debe citarse así: Defensoría del Pueblo - Defensoría Del pueblo. (2024). Informe: situación de los derechos humanos de la población minera colombiana. Visibilizando la cara de la economía minera ilegal.*

**INFORME**

**SITUACIÓN DE LOS  
DERECHOS HUMANOS DE  
LA POBLACIÓN MINERA  
COLOMBIANA:  
VISIBILIZANDO LA CARA  
DE LA ECONOMÍA MINERA  
ILEGAL**

• • •

**2023**

**Defensoría del Pueblo**

Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

# Contenido

<b>PRESENTACIÓN .....</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>10</b>
<b>1. Contexto del sector minero en Colombia. Análisis de las caras de la minería .....</b>	<b>9</b>
1.1. Minería Artesanal y en Pequeña Escala (MAPE).....	21
1.2. Minería ilegal.....	25
a. Córdoba.....	26
b. Bolívar .....	28
c. Chocó .....	30
d. Antioquia.....	31
e. Nariño.....	32
f. Amazonía colombiana (Putumayo, Amazonas y Guainía)	33
<b>2. Marco normativo y judicial del sector minero en Colombia ..</b>	<b>37</b>
2.1. Desarrollo jurídico internacional .....	38
2.2. Marco normativo nacional del sector minero y su relación con los derechos humanos .....	44
2.3. Jurisprudencia de la Corte Constitucional .....	51
<b>3. Minería en Colombia y sus dimensiones.....</b>	<b>57</b>
<b>4. Conflictos asociados a la ilegalidad en el sector minero en Colombia. Aproximaciones a la otra cara de la minería .....</b>	<b>63</b>

<b>5. Implicaciones de la minería ilegal en la MAPE .....</b>	<b>71</b>
Implicaciones económicas .....	73
Implicaciones socioambientales.....	73
Implicaciones políticas.....	74
<b>6. Situación de derechos humanos de la población minera en Colombia. Análisis de los DESC.....</b>	<b>76</b>
6.1. Mapeo de los actores que intervienen en el contexto de la minería ilegal en Colombia.....	77
6.2. Principales afectaciones de la minería ilegal en los derechos económicos sociales y culturales .....	83
6.3. Afectaciones de la minería ilegal hacia afuera.....	84
6.4. Afectaciones al interior de la minería ilegal.....	89
<b>7. Conclusiones y recomendaciones.....</b>	<b>102</b>
7.1. Conclusiones .....	102
7.2. Recomendaciones .....	103
<b>8. Referencias bibliográficas .....</b>	<b>107</b>

## Tabla de abreviaturas

<b>ACM</b>	<b>Asociación Colombiana de Minería</b>
<b>ARL</b>	<b>Aseguradora de Riesgos Laborales</b>
<b>ASI</b>	<b>Aluminium Stewardship Initiative</b>
<b>ANM</b>	<b>Agencia Nacional de Minería</b>
<b>BACRIM</b>	<b>Bandas Criminales</b>
<b>CAN</b>	<b>Comunidad Andina de Naciones</b>
<b>CP</b>	<b>Constitución Política</b>
<b>CRISCO</b>	<b>Committee for Mineral Reserves International Reporting Standards</b>
<b>DANE</b>	<b>Departamento Administrativo Nacional de Estadística</b>
<b>DIH</b>	<b>Derecho Internacional Humanitario</b>
<b>EITI</b>	<b>Extractive Industries Transparency Initiative</b>
<b>ELN</b>	<b>Ejército de Liberación Nacional</b>
<b>EVOA</b>	<b>Evidencias de explotación de oro de aluvión</b>
<b>IED</b>	<b>Inversión Extranjera Directa</b>
<b>FARC</b>	<b>Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia</b>
<b>FIO</b>	<b>Federación Iberoamericana del Ombudsperson</b>
<b>ICCM</b>	<b>Internacional Council on Mining and Metals</b>
<b>INDH</b>	<b>Institución Nacional de Derechos Humanos</b>
<b>IPM</b>	<b>Índice de Pobreza Multidimensional</b>
<b>IRMA</b>	<b>Initiative for Responsible Mining Assurance</b>
<b>LME</b>	<b>London Metal Exchange</b>
<b>MAPE</b>	<b>Minería artesanal y a pequeña escala</b>

<b>NBI</b>	<b>Necesidades Básicas Insatisfechas</b>
<b>OCDE</b>	<b>Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico</b>
<b>ODS</b>	<b>Objetivos de Desarrollo Sostenible</b>
<b>OEA</b>	<b>Organización de Estados Americanos</b>
<b>OIT</b>	<b>Organización Internacional del Trabajo</b>
<b>ONG</b>	<b>Organización no Gubernamental</b>
<b>ONU</b>	<b>Organización de Naciones Unidas</b>
<b>PND</b>	<b>Plan Nacional de Desarrollo</b>
<b>PNIS</b>	<b>Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito</b>
<b>PRNU</b>	<b>Principios Rectores de Naciones Unidas</b>
<b>RSE</b>	<b>Responsabilidad Social Empresarial</b>
<b>RINDHCA</b>	<b>Red de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos</b>
<b>RUCOM</b>	<b>Registro Único de Comercializadores de Minerales</b>
<b>SIDH</b>	<b>Sistema Interamericano de Derechos Humanos</b>
<b>SIMA</b>	<b>Sistema de Monitoreo Antinarcoóticos de la Policía</b>
<b>TCM</b>	<b>The Copper Mark Criteria for Responsible Production</b>
<b>TSM</b>	<b>Towards Sustainable Mining</b>
<b>UNDOC</b>	<b>Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito</b>
<b>UPM</b>	<b>Unidades de Producción Minera</b>
<b>UPME</b>	<b>Unidad de Planeación Minero Energético</b>



# PRESENTACIÓN

Dentro de las atribuciones constitucionales y legales, a la Defensoría del Pueblo le concierne la promoción y defensa de los derechos humanos. Durante estos cuatro años, en desarrollo de esta misionalidad, la Defensoría ha realizado un seguimiento a la situación de derechos humanos de la población que convive con la minería ilegal. En desarrollo de esta labor, se han identificado grandes desafíos para la protección de derechos económicos, sociales y culturales de los actores que desarrollan actividades de minería a pequeña escala y minería artesanal en los territorios.

La divergencia de roles y contextos en los que se ha desarrollado esta actividad económica dificulta el reconocimiento de otras dimensiones de la minería, distintas a la minería a gran escala y de los actores que participan en ellas. En estos contextos, se hace visible la necesidad de reconocer la otra cara de la minería, en donde la realidad supera los intentos normativos para abordar los problemas estructurales de la población minera, en especial, las afectaciones de sus derechos por actividades económicas ilegales/criminales.

En este marco, la Defensoría del Pueblo, a través de la Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se propuso elaborar un análisis sobre el estado del arte contextual y normativo para el desarrollo de actividades mineras, y las realidades de la población minera, particularmente de los mineros de la minería artesanal y a pequeña escala (en adelante, MAPE) y la incidencia de la minería ilegal en el desarrollo de las actividades de dicha población. Para ello, se implementó una metodología de investigación cualitativa para la identificación de derechos económicos, sociales y culturales afectados en la población minera, principalmente, en relación

con la minería ilegal. Para ello, se realizó una revisión de fuentes secundarias de información, entrevistas, información de campo de las defensorías regionales, normas jurídicas y decisiones judiciales, estudios de organizaciones de sociedad civil, de centros o instituciones de derechos humanos, entre otras.

Como resultado, este informe propone una forma de repensar al Estado en su aproximación a la actividad minera desde una perspectiva de derechos humanos, es decir, poner en el centro a la población minera, más allá su valor productivo. Esto implica entender las problemáticas estructurales de base o preexistentes en los territorios en donde se desarrolla esta actividad, así como reconocer y hacer partícipes a todos los actores involucrados (empresas, entidades estatales, actores armados, comunidades étnicas, organizaciones de la sociedad civil, entre otros).

Esta propuesta se desarrolla en seis (6) momentos: i) el análisis de las caras de la minería para abordar el contexto del sector minero en Colombia, priorizando algunos departamentos; ii) el marco normativo y judicial del sector minero en Colombia; iii) análisis de los que el autor nombra como “dimensiones de la minería”; iv) estudio de los conflictos asociados a la ilegalidad en el desarrollo de actividades mineras: la otra cara de la minería; v) implicaciones de la minería ilegal en la MAPE y sus impactos a nivel económico, social y político; y vi) el análisis de los impactos que la minería ilegal y el contexto que la rodea ha generado en los derechos económicos, sociales y culturales de la población.

**Carlos Camargo Assis**  
*Defensor del Pueblo de Colombia*

# INTRODUCCIÓN

Existe una creciente demanda de recursos mineros en el mundo que puede atribuirse a múltiples causas, como la necesidad de minerales críticos para la transición energética, o el aumento del precio de minerales estratégicos por la guerra entre Ucrania y Rusia, o al nuevo máximo histórico del precio del oro en el 2023, que lo sitúa por encima de los 2.100 dólares la onza, pues se considera un activo refugio en tiempos de incertidumbre económica. Estas y otras situaciones han generado un aumento en los niveles de explotación en los territorios o países con depósitos de minerales. Así, los depósitos que se encuentran ubicados en países latinoamericanos tienen una gran importancia para sus economías, ya que dependen de la exportación de minerales. Por ejemplo, en Colombia, para 2022, tuvo una cifra récord de 20.387 millones de dólares en la exportación de la extracción de oro, carbón, cobre, coltán, magnesio, cobalto, níquel, potasio, hierro, uranio y otros metales y minerales, con una participación del 3 % en el PIB nacional, debido a pago de regalías, compensaciones y el canon superfcuario. Adicionalmente, con aportes fiscales como renta, impuesto al oro, sobretasa al carbón y demás tasas y contribuciones de orden nacional, departamental y municipal.

Sin embargo, estas cifras e impactos económicos positivos, a lo largo de la historia de Colombia, tienen varias caras que se configuran por perspectivas de formalidad, legalidad y desarrollo económico a nivel local, nacional e internacional, y se contraponen a las realidades y problemáticas de criminalidad, a las cosmovisiones ancestrales y a la economía de subsistencia. Dos caras de la minería, donde participan actores de diversas condiciones y asimetrías de poder: empresas trasnacionales, grupos armados no estatales, comunidades

étnicas, delincuencia organizada, medianos y pequeños mineros, entre muchos otros. Este complejo escenario de la minería colombiana requiere respuestas holísticas del Estado que piensen en sus distintos y antagónicos contextos: formalidad/informalidad; criminalidad/sostenibilidad; ancestral y subsistencia/ industrial o gran escala, cada una genera tensiones y disparidades en los esfuerzos estatales de regulación, de formulación de políticas públicas, de implementación de mecanismos de vigilancia y control, etc.

Desafortunadamente, en los más de 30 años de vida de la Constitución, muchas iniciativas de los diferentes gobiernos para el sector minero se han caracterizado por la ausencia de un diagnóstico riguroso y profundo de los diversos contextos, de los métodos de exploración y extracción, de los subsectores mineros, de los grupos sociales que participan en la minería, así como del ciclo de la mina, lo que impide un reconocimiento de los problemas y una imposición de respuestas insuficientes, parciales o alejadas a los problemas de estas caras de la actividad minera. Y es más grave cuando las medidas institucionales económicas (presupuestales y tributarias) y regulatorias se concentran en una única cara: la gran minería, priorizando la inversión extranjera directa, la práctica extractiva formal e industrializada y con procesos de formalización que, en su mayoría, son un simple mecanismo administrativo de verificación del cumplimiento de requisitos, los cuales desconocen o no obedecen a otras realidades del territorio minero. En el actual Plan Único de Legalización y Formalización Minera, el propio Gobierno nacional reconoce esta realidad, al señalar que: “los esfuerzos adelantados hasta el momento han sido efectivos solo parcialmente. De manera que, la pequeña minería

requiere la articulación de acciones dirigidas al reconocimiento y amparo diferenciado de esa actividad, así como de los sujetos que la ejercen y de las prácticas culturales y sociales asociadas a la misma” (Ministerio de Minas y Energía, 2022).

Precisamente por ello, la existencia y desarrollo de la minería artesanal y a pequeña escala ha tardado un largo tiempo en ser reconocida como una actividad de subsistencia y de tradición cultural para las comunidades étnicas o el minero tradicional que la practican, pero, aun hoy, no se entienden sus complejidades y realidades. Esto explica por qué se adoptan estrategias de grupos poblacionales mineros como campos de maniobra, acción y participación propios, con la pretensión de contrarrestar los modelos económicos y regulatorios de desarrollo impuestos por el Estado, y así ajustarlos a su contexto territorial, en búsqueda de reconocimiento y legitimidad (Blandón, 2022).

De ser un grupo invisible, desafortunadamente, la MAPE ha adquirido una connotación negativa en los últimos años, pues ha sido asociada con las actividades ilegales que se desarrolla por grupos armados o delincuencia organizada. Al mismo tiempo, esta imagen negativa de actividades mineras realizadas por parte de los llamados mineros de subsistencia, mineros artesanales o ancestrales, genera marginación, discrimi-

minación y desprotección de sus derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido, el Gobierno nacional reconoce que: “...conviene señalar la desconfianza de esa población [la MAPE] sobre el trato que puede encontrar en algunas instituciones, o en algunos de sus integrantes, que insisten en someterlos al tratamiento de ilegalidad y, con ello, desconocer las particularidades que han propiciado su informalidad” (Ministerio de Minas y Energía, 2022).

A estos problemas se suma la desarticulación normativa e institucional a nivel nacional y territorial para atender las necesidades básicas de los grupos o población más vulnerable que rodea las actividades mineras, como niños, niñas y adolescentes, víctimas del conflicto, adultos mayores, etc. y concentra la intervención estatal en reducir o erradicar la minería que se desarrolla por fuera del marco regulatorio establecido. Más grave resulta desconocer o no entender el impacto del conflicto armado colombiano y el narcotráfico en las actividades mineras. Las dinámicas de violencia, desplazamiento forzado, reclutamiento de menores, secuestro y disputas por el control territorial, exacerbando los riesgos e impactos en los derechos humanos y libertades fundamentales a los que está expuesta la población minera.



# 1. CONTEXTO DEL SECTOR MINERO EN COLOMBIA. ANÁLISIS DE LAS CARAS DE LA MINERÍA

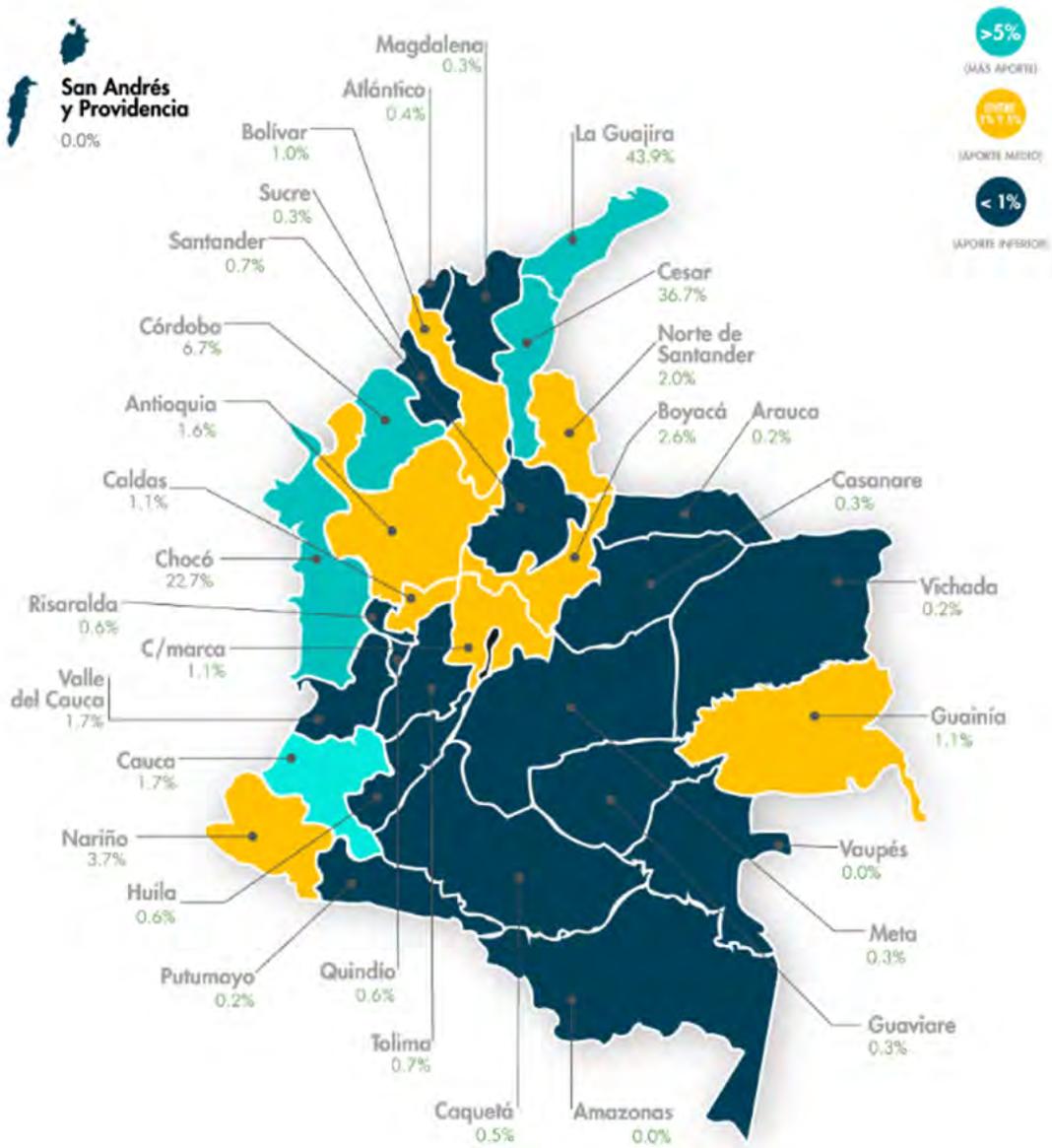
Es necesario reconocer que, al menos durante dos milenios, los procesos de extracción y excavación de minerales fueron desarrollados por saberes o prácticas ancestrales precolombinas, con los pueblos originarios como recolectores de minerales preciosos que luego transformaban en ofrendas y adornos corporales mediante técnicas ancestrales de orfebrería (Plazas de Nieto y Falchetti de Sáenz, 1978). Las dinámicas de asentamiento de los españoles obedecieron, en su mayoría, a los depósitos mineros durante la Nueva Granada, posteriormente, como lo relata Poveda (2002) en su libro *La minería colonial y republicana*. Cinco siglos de variantes y desarrollos, el oro fue, también, el principal producto de exportación durante el siglo XIX y que, junto la plata y el platino, atrajo casi desde el comienzo de la República a los inversionistas extranjeros que trajeron capital y tecnología.

No cabe duda de que esta historia caracteriza a Colombia como un país de tradición minera

y trasciende el discurso institucional, lo cual, de cierta forma, explica por qué en el imaginario estatal de los diferentes gobiernos colombianos se concibe al sector minero-energético como el motor del desarrollo económico del país. También explica las discusiones que, en ese contexto, se han suscitado respecto de las implicaciones ambientales, culturales, económicas y sociales que la ejecución de actividades extractivas puede tener sobre ciertas comunidades y ecosistemas.

A lo largo del territorio colombiano hay distintas regiones en las que se concentran las actividades mineras. Entre estas se destacan los departamentos de la Guajira, el Cesar, Córdoba, Chocó y el Cauca (ver figura 1). De hecho, en el año 2022, el PIB minero ascendió a USD 4333 millones, correspondientes al 1,22% del PIB total, y los departamentos con mayor participación en el PIB minero son La Guajira, Cesar, Chocó, Córdoba y el Cauca.

**Figura 1. Participación en el PIB minero por departamentos**



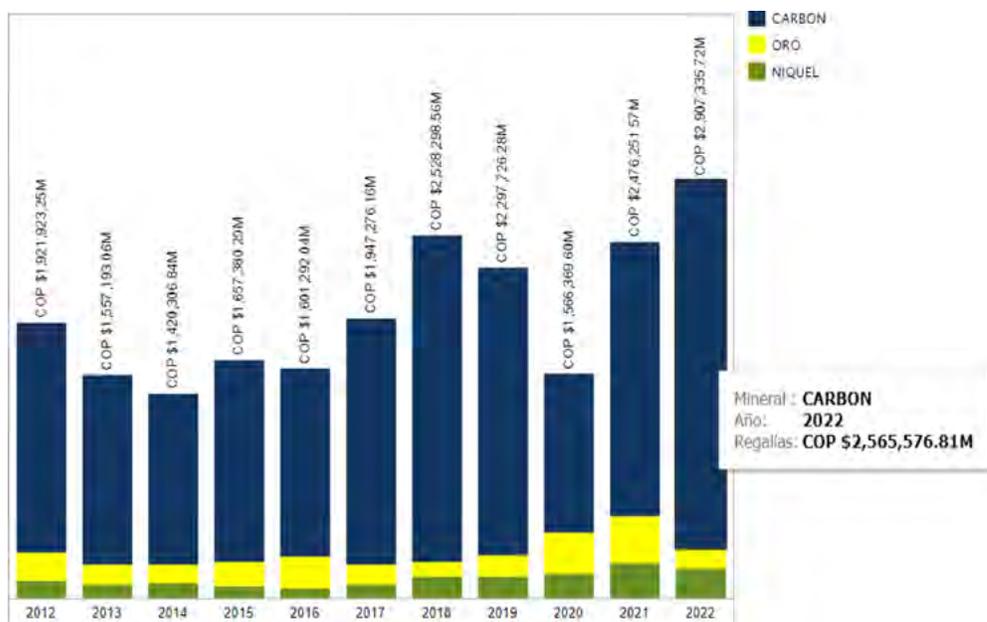
En el 2022, el recaudo de regalías y contraprestaciones ascendió a USD 1.867,26 millones (ANM, 2023). Dentro de los minerales explotados que se asocian al pago de regalías, se destacan el carbón, el hierro, el níquel, el oro, la plata, el platino y el cobre (figura 2).



Nota. Tomado de Agencia Nacional de Minería (ANM), 2023a.

Colombia posee las mayores reservas de carbón en Latinoamérica, lo que lo ubica entre el cuarto y sexto exportador de carbón en el mundo con el 4,45% (ANM, 2019). De hecho, la explotación de carbón ha sido la que mayor aporte ha tenido en las regalías durante los últimos 10 años, con un total de \$2.565.576.81 millones para el 2022, seguido del oro y el níquel, como se muestra en la figura 3. Para el primer trimestre de 2023, se reporta un total de 12.212.514 toneladas de carbón extraído asociado con el pago de regalías, de los cuales, los mayores volúmenes se extraen en el Cesar (7.932.449 toneladas) y en La Guajira (3.737.298 toneladas) (ANM, 2023c).

Figura 3. Aporte en las regalías por mineral

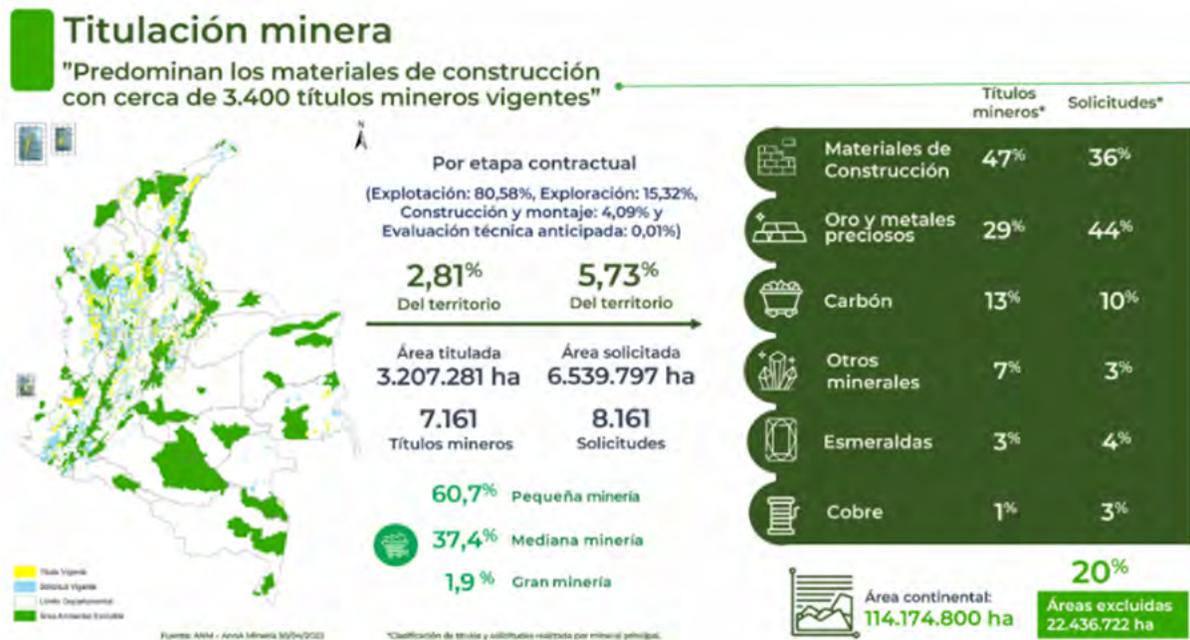


Nota. Extraído de UPME, 2022.

Por otra parte, el sector minero alcanzó la mayor cifra de exportaciones de minerales en 2022, que ascendió a USD 16.601 millones - FOB, superando en un 52 % las cifras de 2021. Dentro de los principales productos de exportación se encuentran el carbón térmico, el oro, el coque de carbón, el ferróníquel y el carbón metalúrgico (ANM, 2023<sup>a</sup>). En el 2022, el sector minero representó el 9,3 % de la Inversión Extranjera Directa (IED) a nivel nacional, alcanzando USD 1.590 millones. A su vez, representó el 4 % del presupuesto de explotación de Latinoamérica, es decir, cerca de USD 130 millones.

En materia de titulación minera, según cifras con corte a agosto de 2023, existen aproximadamente 7182 títulos mineros vigentes en Colombia, que corresponden a 2,81 % del territorio nacional (figura 4). De estos, 5440 se encuentran en etapa de exploración, 1073 en explotación, 287 en construcción y montaje y uno en evaluación técnica anticipada (ANM, 2023<sup>a</sup>).

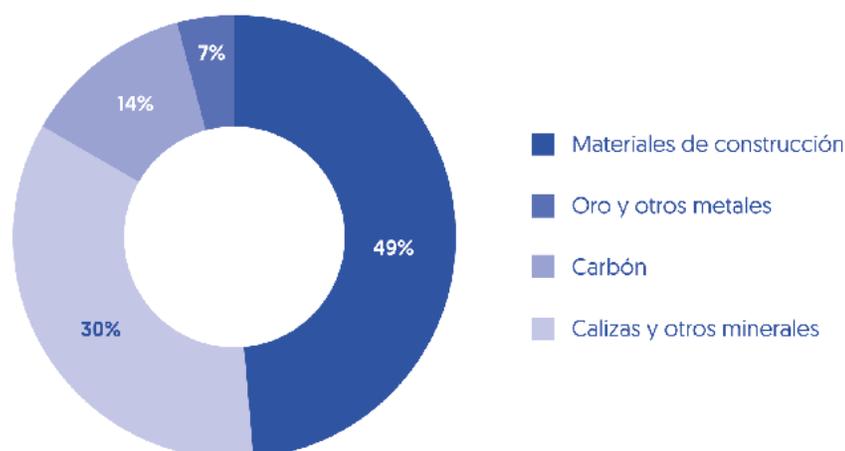
**Figura 4. Titulación minera en el territorio nacional**



Nota. Tomado de [ANM, 2023].

A partir de la actividad minera, se abarcan 312 tipos de mineral, siendo los más explotados aquellos destinados a la construcción, seguido del oro y otros metales preciosos, el carbón, calizas y otros minerales (ANM, 2023<sup>a</sup>) (ver figura 5).

**Figura 5 . Tipos de minerales y metales extraídos en Colombia**



*Nota. Elaboración propia con base en datos de la ANM.*

Estos títulos se han otorgado a través de diferentes modalidades, principalmente contratos de concesión, autorizaciones temporales, licencias de explotación y contratos en virtud de aportes (ANM, 2023a). De hecho, existen títulos de proyectos mineros en 30 de los 32 departamentos, de los cuales el 22 % de las áreas otorgadas para proyectos de exploración o explotación minera son de competencia de la Gobernación de Antioquia (ver tabla).

**Tabla 1. Títulos de proyectos mineros**

PUNTO DE ATENCIÓN REGIONAL O COMPETENCIA	TITULOS	ÁREA
PAR NOBSA	17%	6%
PAR BOGOTA	16%	7%
GOB. ANTIOQUIA	16%	22%
PAR IBAGUE	8%	9%
PAR CUCUTA	8%	4%
PAR BUCARAMANGA	7%	6%
PAR CARTAGENA	6%	10%
PAR MANIZALES	5%	3%
PAR CALI	5%	9%
PAR VALLEDUPAR	5%	10%
PAR MEDELLIN	2%	4%
PAR PASTO	2%	2%
PAR QUIBDO	2%	6%
<b>TOTAL %</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>TOTAL UNIDADES</b>	<b>9.602 TITULOS</b>	<b>5,186.076 HA</b>

*Nota. Tomado de ANM, 2023c.*

En términos de empleo, durante el 2022, el sector minero generó 282.000 empleos directos y, en cumplimiento de la normativa laboral, cerca del 60 % de la contratación directa corresponde a mano de obra local. Según la OIT y el DANE, en Colombia hay cerca de 200.000 mineros, de los cuales, aproximadamente el 70 % se dedican a la minería “ilegal” (Mongabay, 2023). Y, de acuerdo con cifras de Fedesarrollo, los trabajadores de minería de oro se concentran en Antioquia (47 %), Bolívar (30 %), Chocó (19 %), entre otros.

Desde el 2003, el valor de la producción del sector minero tuvo un aumento de 45,5 a 74,4 miles de millones de pesos. Ese incremento se vio reflejado en el aporte del sector al PIB nacional, así como en otros aspectos que reflejan un importante crecimiento económico (Cárdenas, 2008). Dentro de otros impactos positivos del sector minero se destaca el aumento de los flujos de inversión extranjera

y de exportaciones, así como los encadenamientos productivos, pues por cada peso que se invierte en minería, se generan 2,44 pesos adicionales en otros sectores de la economía, como el transporte (33 %), la industria (19 %) y los servicios (16 %) (ACM, 2023).

La minería es uno de los sectores que se ha beneficiado de la transferencia de tecnologías de producción limpias para lograr una mejor gestión ambiental, especialmente para la producción de materiales aluviales como el oro (Polo Bornachera, K, López, D & Henríquez, A., 2020), especialmente, para proyectos de gran minería. Así mismo, el sector lidera la implementación de programas de energía circular, energías limpias, eficiencia energética y reducción de emisiones, a través de la inversión de aproximadamente \$1,9 billones de pesos en los últimos cuatro (4) años (ACM, 2023).





## 1.1 Minería Artesanal y en Pequeña Escala (MAPE)

Se trata de un término que define un amplio espectro de actividades, desde la minería artesanal, la minería de subsistencia, hasta la minería a pequeña escala, que cubre una mayor cantidad de actores de distinta naturaleza y es generalmente más mecanizada (IIED, 2002). Sin embargo, a pesar de las definiciones que se han esbozado a nivel nacional de la minería artesanal, pequeña minería y minería de subsistencia, estas no logran abarcar por completo la diversidad e implicaciones de la MAPE y los actores que intervienen en esta, pues son definiciones que delimitadas por elementos como el volumen de metal o mineral extraído y los métodos utilizados para su desarrollo. Por ello, no existe una claridad en los elementos que definen o delimitan, por una parte, a la minería artesanal, y por otra a la minería de pequeña escala. Por lo tanto, históricamente se ha hecho uso de la expresión MAPE, para referirse a ambas de manera indistinta, en contraposición a la gran minería (Alianza por la Minería Responsable & Fairmined, 2015).

Algunos definen la MAPE como las actividades de explotación minera con escasa tecnificación y mecanización y bajos márgenes de producción por yacimiento (Urán, 2013), que se lleva a cabo por medio de herramientas manuales, de forma semi mecanizada (Defensoría del Pueblo, 2016). Sin embargo, vale la pena aclarar que hay una diferencia entre pequeña minería y minería artesanal: la primera usualmente es definida por la legislación nacional a partir de criterios como el volumen de producción y el área otorgada en concesión; y la minería artesanal tiene ele-

mentos propios, partiendo de la amplia gama de actividades mineras y de procesamiento de minerales que abarca, como una actividad tradicional, de subsistencia y que desarrolla con base en el instinto (Alianza por la Minería Responsable & Fairmined, 2015) a partir de técnicas o métodos de explotación de mina como el de agua corrida, guache, hoyadero, mazamorreo o barequeo y zambullidero (Defensoría del Pueblo, 2016).

En el intento por regular las actividades mineras, especialmente por contrarrestar la minería ilegal, la normativa nacional define algunas de las actividades que integran la MAPE. Por ejemplo, el artículo 1 del Decreto 276 de 2015 y la Ley 685 de 2001, definen el barequeo como la “actividad popular de los habitantes de terrenos aluviales actuales, que se contrae al lavado de arenas por medios manuales sin ninguna ayuda de maquinaria o medios mecánicos, con el objeto de separar y recoger metales preciosos contenidos en dichas arenas; y que igualmente permite la recolección de piedras preciosas y semipreciosas por medios similares a los aquí descritos (...)”. Otro ejemplo, es la definición de los chatarros como “la persona natural que se dedica a la actividad manual de recolección de mineral con contenido de metales preciosos presente en los desechos de las explotaciones mineras”.

De la misma manera, el Decreto 1666 de 2016, define la minería de subsistencia en su artículo 2.2.5.1.5.3. como “la actividad minera desarrollada por personas naturales o grupo de personas que se dedican a la extracción y recolección, a cielo abierto, de arenas

y gravas de río destinadas a la industria de la construcción, arcillas, metales preciosos, piedras preciosas y semipreciosas, por medios y herramientas manuales, sin la utilización de ningún tipo de equipo mecanizado o maquinaria para su arranque”. En el mismo sentido, la Ley 1955 de 2019, que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, establece los requisitos para el desarrollo de la minería de subsistencia, como lo es la inscripción en la Alcaldía del municipio en donde realicen la actividad minera. También determina los métodos en los que se entiende que el desarrollo de la minería es de subsistencia, señalando la ausencia de actividades subterráneas, uso de maquinaria o explosivos, así como, el límite en el volumen de la producción, establecido por el Ministerio de Minas y Energía (establecido en la Resolución 40103 de 2017), como se muestra en la tabla.

**Tabla 2. Desarrollo de la minería**

<b>Minerales y/o materiales</b>	<b>Valor promedio mensual</b>	<b>Valor máximo de producción anual</b>
<b>Metales preciosos (oro, plata, platino)</b>	<b>35 gramos (g)</b>	<b>420 gramos (g)</b>
<b>Arenas y gravas de río (destinados a la industria de la construcción)</b>	<b>120 metros cúbicos (m3)</b>	<b>1440 metros cúbicos (m3)</b>
<b>Arcillas</b>	<b>80 toneladas (ton)</b>	<b>960 toneladas (ton)</b>
<b>Piedras preciosas: esmeralda</b>	<b>50 quilates</b>	<b>600 quilates</b>
<b>Piedras preciosas: morrallas</b>	<b>1000 quilates</b>	<b>12000 quilates</b>
<b>Piedras semipreciosas</b>	<b>1000 quilates</b>	<b>12000 quilates</b>

*Nota. Elaboración propia*

La definición de la MAPE ofrecida por la OCDE en la construcción de las guías de debida diligencia en derechos humanos (2013), alude a “operaciones mineras formales o informales con formas predominantemente simplificadas de exploración, extracción, procesamiento y transporte”. De esta manera, incluye una noción para diferenciar entre la formalidad e informalidad en la que se puede ejercer esta actividad, así como elementos como la baja intensidad de capital y alta intensidad de mano de obra (Alianza por la Minería Responsable & Fairmined, 2015). En ese sentido, distinguen cinco (5) tipos de minería al interior de la MAPE:

- **Minería artesanal y de pequeña escala permanente, ancestral o tradicional:** se refiere al desarrollo de la actividad de tiempo completo, que usualmente involucra a las comunidades mineras tradicionales y ancestrales en desarrollo de esta actividad como única fuente de sustento. No emplea productos químicos para separar el oro, sino técnicas para recoger grava de las riberas durante el verano. Durante el invierno, generalmente la mujer se sumerge

al fondo del afluente para recoger grava con oro y platino en su sartén (Clasco, 2015). Dentro de esta, se identifica una subclasificación, que corresponde a la minería artesanal de subsistencia, que es aquella que se realiza impulsada por condiciones de pobreza, usualmente en contextos de conflicto o ante la exposición a desastres naturales (Alianza por la Minería Responsable & Fairmined, 2015).

- **Minería ancestral de pequeña escala:** aplican técnicas artesanales, pero también el uso de trituradoras, molinos y cedazos mecánicos. No emplean productos químicos tóxicos para su realización (Clasco, 2015).
- **Minería artesanal y de pequeña escala estacional:** se refiere al desarrollo de la actividad con ocasión a la migración estacional de personas a zonas mineras.
- **Minería artesanal y de pequeña escala de “fiebre de oro”:** se produce una migración masiva a zonas mineras, como resultado de la percepción de oportunidades de mayores ingresos.
- **Minería mecanizada de pequeña escala:** emplea maquinaria pesada de campamentos mineros improvisados, como retroexcavadoras y dragas que mueven grandes tramos de tierra en los afluentes. Se emplea mercurio para separar el oro de los residuos, que luego son arrojados al río. Este tipo de minería usualmente es “protegida”, controlada o de propiedad de grupos armados ilegales (Clasco, 2015).

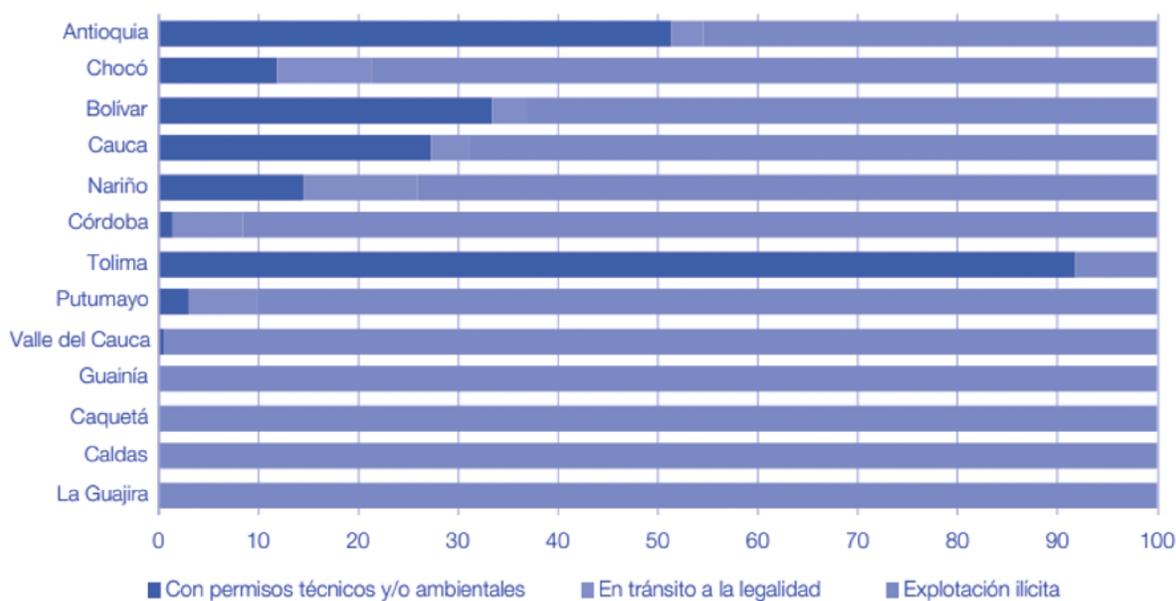
Para la ejecución de la minería artesanal, usualmente se desarrollan cadenas productivas simples compuestas principalmente por miembros de la comunidad, particularmente mujeres, quienes tradicionalmente realizan

esta actividad para el sustento de sus grupos familiares, ya sea de forma individual o en organizaciones asociativas, microempresas o como parte de sus actividades productivas tradicionales de subsistencia (Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas & Fundación Atabaque, 2022). La MAPE tiene una larga tradición y configura un elemento clave en la cultura e identidad de comunidades étnicas y afrodescendientes. De hecho, en el 2021, la minería artesanal ancestral (Miaa) de metales preciosos fue reconocida como patrimonio cultural inmaterial. Para las comunidades étnicas, existe una conexión que se materializa en valores y creencias generadas por vínculos con la tierra, el río, la actividad en sí misma y el grupo familiar (Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas & Fundación Atabaque, 2022), así lo reflejan los niños y niñas que aprenden a batear desde edades tempranas, como parte de una forma de autodeterminación y de transmisión de la identidad afro (El País & Cisneros, 2022).

Esta actividad ha sido de gran importancia para el desarrollo económico y social de múltiples regiones de Colombia, particularmente en territorios en donde hay escasa presencia estatal y cuyas fuentes de producción y economía son limitadas (Pantoja Timarán, F. & Pantoja Barrios, S., 2016). En consecuencia, la MAPE se ha convertido en la fuente de sustento de familias y comunidades rurales con altos índices de pobreza, que derivan en la realización de dicha actividad de manera informal. Algunos factores que influyen en la informalidad de la MAPE tienen que ver con el desconocimiento de la importancia de dicha actividad para las comunidades, lo que ha resultado en normativas y procesos que no corresponden a las realidades locales y que imposibilitan su cumplimiento (Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas & Fundación Atabaque, 2022).

De hecho, en el plano regional y local, la producción minera genera encadenamientos productivos y expectativas de empleo, trasciende incluso al cambio en las dinámicas de uso del territorio y recursos naturales, además de los impuestos y contribuciones a la economía a nivel subnacional (Creer, 2016). En el ámbito nacional, entre 2017 y 2022, la mitad de la producción de oro proviene de la minería de subsistencia, específicamente, 45,2 % proviene de barequeros y 45 % de títulos mineros (Undoc, 2022). Y, actualmente, la pequeña minería representa aproximadamente el 57,8 % de los títulos mineros existentes en el país, muchos de ellos como resultado de programas de legalización y formalización.

**Figura 6. Estado de la formalización minera por departamentos**



Nota. Undoc, 2022, pág. 40.

A pesar de lo anterior, la importancia de la minería para la economía del país va más allá de la existencia o no de un título minero, pues existen unidades productivas que no tienen título, que generan empleo y brindan medios de vida y subsistencia a muchas personas. Empero, como se desarrollará ampliamente en el acápite 4, desde el 2010, los gobiernos nacionales le han apostado a la formalización minera como la principal estrategia para combatir la ilegalidad en las actividades extractivas y, por ende, a los impactos socioeconómicos y culturales que esta genera. Esta estrategia institucional también se ha caracterizado por la ausencia de un enfoque diferencial y de derechos humanos, lo que ha tenido como consecuencia la derogación de las dos primeras leyes de formalización minera, debido a vacíos en su implementación, incluyendo la ausencia de consultas previas a las comunidades étnicas.

Además de la falta de garantías de participación de comunidades étnicas y un gran porcentaje de la población minera en condiciones de informalidad, la ausencia de análisis previos, de criterios y estrategias que permitan discernir y diferenciar a los mineros informales de las actividades mineras ilegales, produce la estigmatización y marginación de quienes practican

la MAPE. En definitiva, los instrumentos normativos y de políticas públicas para la “erradicación” de la minería ilegal terminan siendo poco efectivos en la práctica, sumado a la presencia y control territorial ejercido

por numerosos grupos armados o criminales, como las Bacrim, que generan impactos sobre los derechos económicos, sociales y culturales de esta población.

## 1.2 Minería ilegal

En el marco de la política minera nacional de 2023 denominada “Una nueva visión de la minería en Colombia”, se identifican diez (10) problemáticas asociadas a la actividad la explotación no autorizada e ilícita de minerales que han incrementado los conflictos territoriales y ha provocado que no se logre realizar la validación eficiente del recaudo de las regalías producto de la explotación y aprovechamiento del recurso ni tampoco que se logre conocer y cuantificar la producción minera proveniente de “actividades no autorizadas” e ilícitas.

Desde el 2017, el viceministerio de Minas ha ejecutado iniciativas conjuntas con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Undoc), con el propósito de aportar información del territorio, sus variables, población aledaña y otros aspectos relevantes para la formulación de política pública. Como resultado, se diseñó un modelo para la detección de “evidencias de explotación de oro de aluvión” (EVOA) y se generó la línea base geográfica de este fenómeno con uso de maquinaria en tierra para el territorio nacional, obteniendo información de carácter espacial con enfoque territorial que soporta el análisis de diferentes dimensiones de la explotación de oro, autorizada, no autorizada y en procesos de formalización.

Así, el informe EVOA del 2021, evidencia otra cara del contexto que se encuentra en las cifras de la minería ilegal por regiones, en particular, se determina que 65 % de la ex-

plotación de oro de aluvión en Colombia se encuentra en la categoría de “explotación no autorizada”, ya que no cuentan con los permisos técnicos y/o ambientales requeridos ni se encuentran en la categoría de “en tránsito a la legalidad”, así pues, se identificó que en esta categoría existen unas 98.567 hectáreas que se concentran en tres departamentos: Antioquia, Chocó y Bolívar, sumando un 87 % del total nacional; el 50 % se encuentra en las zonas excluibles de minería o protegidas ambientalmente y el 44 % se localizan en tierras de las comunidades negras.

Aunque no existe una definición unificada aceptada universalmente de “minería ilegal”, pues lo que existe son aproximaciones jurídico-normativas, según la Guía sobre buenas prácticas legislativas en respuesta a la minería ilegal y el tráfico de metales y minerales de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc) de 2023, el término se refiere a la actividad minera que: a) es llevada a cabo por una persona, física o jurídica, o un grupo de personas sin cumplir los requisitos de la legislación o los reglamentos administrativos aplicables que rigen esas actividades; o b) se lleva a cabo en zonas en las que está prohibido realizar tales actividades o utilizando equipo, artefactos o sustancias químicas prohibidos. En ese sentido, se hace necesario distinguir entre la minería “informal” y la minería “ilegal”, más allá de una definición literal, especialmente atendiendo a los desarrollos e interpretaciones que ha realizado la Corte Constitucional colombiana en la ma-

teria, como se desarrolla más adelante. Dicho de otra manera, se requiere realizar un análisis estructural del contexto, las particularidades y los actores involucrados en cada escenario.

Respecto a la primera parte de la definición, la actividad minera se realiza en lugares permitidos, pero sin una licencia formal, sin supervisión del Estado y que comúnmente obedece a tradiciones o legados familiares en determinados territorios, como actividad de subsistencia de comunidades étnicas, comúnmente se equipara a la MAPE (Fuentes López, H.; Ferrucho Parra C. & Martínez González, W., 2021). La segunda parte es aquella que se resiste a los propósitos de formalización y legalización que fundamentan la realización de dicha actividad, y que se desarrolla en lugares prohibidos y protegidos por el Estado, a través de métodos al margen de la regulación técnica y socioambiental es-

### *a. Córdoba*

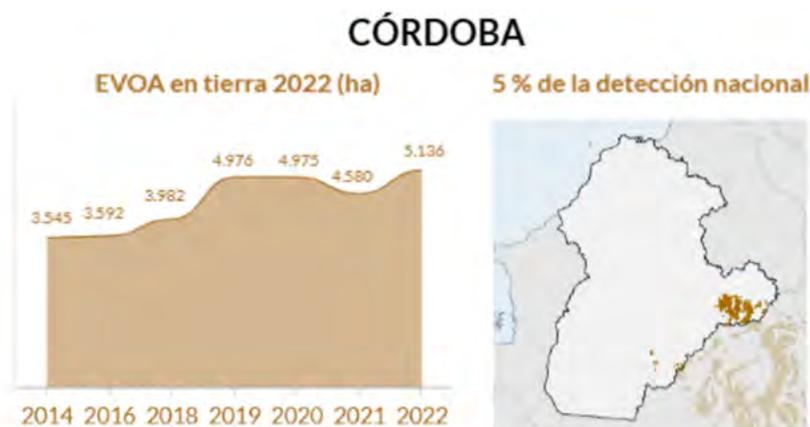
De acuerdo con el Sistema de Monitoreo Antinarcoóticos de la Policía (Sima), en el Departamento la actividad minera aurífera se extiende sobre alrededor de 5.291 hectáreas, que corresponde al 5 % de la detección nacional (figura 7). Desde el auge de la minería de oro, el sur del departamento de Córdoba ha sido uno de los territorios con mayores afectaciones por la ilegalidad, especialmente en los municipios de Ayapel (que corresponde al 89,2 % del volumen total de oro extraído en el departamento), Puerto Libertador, San José de Uré y Montelíbano. Esto se suma e incide a la vez en los niveles de pobreza del

pecífica para el sector. La noción de ilegalidad se genera principalmente por la evasión de cargas tributarias como principal aporte al desarrollo económico, así como por el incumplimiento de normas que regulan la actividad, desde el licenciamiento ambiental hasta la generación de impactos sobre los derechos humanos y el medio ambiente (Fuentes López, H.; Ferrucho Parra C. & Martínez González, W., 2021).

Con independencia del alcance de la noción, en los últimos dos años, esta cara de la minería ha irradiado gran parte del territorio colombiano, al pasar de tres a siete departamentos en donde históricamente se ha desarrollado la actividad, y en donde convergen problemáticas derivadas de la diversidad étnica, cultural, geográfica y socioeconómica propia de cada región, como se analiza a continuación:

departamento, que registra un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) de 26,9 %, de los cuales el 38 % corresponde a zonas rurales (DANE, 2023). Esto, ha generado afectaciones, no solo sobre el medio ambiente, sino sobre la salida de las poblaciones que hacen parte de la zona de influencia de la explotación minera (Restrepo, L. et al., 2017).

**Figura 7. Explotación de oro de aluvión en el departamento de Córdoba**



Nota. Tomado de *Biesimci.org*, 2022.

En esta zona confluyen grandes proyectos extractivos, presencia de cultivos de uso ilícito, rutas de narcotráfico y minería ilegal por parte de distintos actores con intereses contrapuestos. Por lo tanto, es una de las regiones del país en donde los grupos armados al margen de la ley han tenido una mayor presencia, pues es un lugar estratégico para ejercer el control territorial (Equipo local de coordinación Córdoba, 2021). Sin embargo, con el auge de los precios del oro, la minería ilegal se ha convertido en una segunda actividad de financiación de estos grupos. Esto, ha reforzado la tensión entre la presencia estatal y los grupos armados ilegales, generando graves afectaciones a los derechos de la población.

Los pequeños mineros y mineros artesanales también hacen parte del panorama extractivista del departamento. Ellos desarrollan sus actividades de manera informal y artesanal, como fuente de sustento, utilizando también el mercurio como facilitador para extraer oro de las cuencas ribereñas. Por ello, la diferencia entre minería ilegal e informal en el sur de Córdoba se desdibuja, especialmente a la hora de considerar las consecuencias ambientales y sobre la salud de las poblaciones aledañas por el uso de mercurio (Restrepo, L. et al., 2017). En consecuencia, los mineros de la MAPE han sido señalados y condenados por llevar a cabo presuntamente actividades de minería ilegal, mientras que las actividades ilícitas continúan disfrazándose en el territorio.

## b. Bolívar

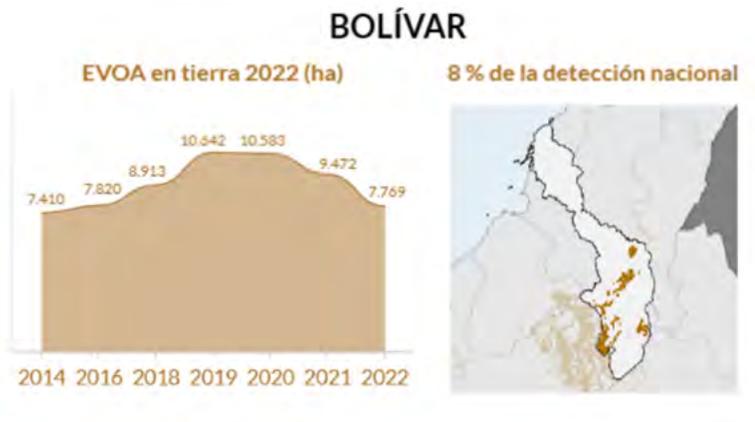
Según cifras de la ANM, la minería en Bolívar representa el 2,3 % del PIB del departamento y genera aproximadamente 5.800 empleos directos. Además de la actividad minera, se desarrollan otras actividades económicas como la ganadería, la agricultura y el sector maderero (Rutas del conflicto, 2023). Al sur del Departamento, en municipios como Simití y Arenal, se ubicaron comunidades palenqueras a principios del siglo XVII, quienes se dedicaron a cultivar la tierra y a la minería artesanal. Esta actividad se ha transmitido entre generaciones y, con el paso de los años, ha sido desarrollada por los pueblos afrodescendientes y por campesinos colonos desplazados por la violencia, provenientes de departamentos como Boyacá, Antioquia y Santander (Rutas del Conflicto, 2023). Con el paso de los años, algunas de las zonas que empezaron a poblarse en esta región, se declararon zonas protegidas o de reserva forestal, lo que generó tensiones por la tierra que persisten en la actualidad.

Sin embargo, las disputas no se deben únicamente al uso de la tierra, sino que, se suman condiciones de miseria en las que habita el

17,73 % de la población en los municipios del sur del departamento, con un índice de 46,2 % de NBI (2018), y un 19,4 % en el IPM para el 2022, según información del DANE (2023). Asimismo, existe una gran tensión por el control territorial de esta parte del Magdalena medio, pues allí convergen distintos intereses económicos y políticos que han derivado en la deforestación de zonas para el cultivo de palma o de coca, así como la contaminación de afluentes, por ser un territorio con vocación minera. A pesar de ello, el control de la minería tradicional en el territorio lo ostentan pocos, pues la presencia de grandes proyectos mineros de exploración ha generado barreras que afectan la competitividad y a la igualdad material para la continuidad de la minería tradicional (Rutas del conflicto, 2023).

Actualmente, existen alrededor de 7.769 hectáreas sobre las que se practica la explotación de oro de aluvión (Biesimci, 2022), especialmente en las regiones de Norosi, Rio Viejo, Regidor, Arenal, Altos del Rosario y Barranco de Loba.

**Figura 8 . Explotación de oro de aluvión en el departamento de Bolívar**



Nota. Tomado de Biesimci.org, 2022.

La presencia de grupos armados ilegales y Bacrim en el sur del departamento, ha tenido un rol importante en la producción minera a través de su “regulación”, además de la tensión generada por el traslape de los distintos tipos de minería en el territorio (MAPE y mediana minería con mecanización), en contraposición a los retos de la formalización minera (Clasco, 2016). Esto ha resultado en el incremento de las dinámicas de violencia por el control territorial entre estos grupos y el Ejército Nacional debido a que, históricamente, estos grupos han expandido las zonas de cultivo de coca y sumaron a esta actividad de financiación, la minería aurífera (Infobae, 2023). En consecuencia, se han identificado, desmantelado y destruido herramientas y maquinaria utilizada para la extracción del oro, muchas veces por parte de estos grupos, pero otras veces por parte de pequeños mineros y mineros artesanales, que son judicializados

y despojados de su actividad de subsistencia (Rutas del conflicto, 2023).

Las medidas adoptadas por el Gobierno para hacer frente a la minería ilegal, a través de la formalización de la minería aurífera, ha generado tensiones en el territorio, debido a la estigmatización de mineros artesanales como consecuencia de su dificultad para cumplir los requisitos impuestos para la legalización de los pequeños mineros y mineros artesanales. Además, el creciente desarrollo de la minería ilegal en el territorio ha generado impactos en el medio ambiente, en el derecho de las comunidades afrodescendientes a su libre determinación y al derecho a la mejora de condiciones de subsistencia (Rutas del conflicto, 2023). Así mismo, se han presentado actos de violencia y desplazamiento forzado, que atentan contra la vida y seguridad de las personas (Infobae, 2023).

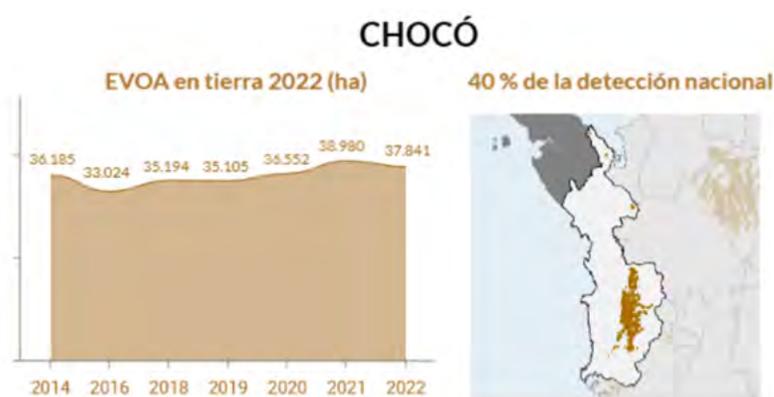


### c. Chocó

El departamento de Chocó es uno de los que concentra mayor población indígena y afro en el territorio nacional. Según el DANE, de los 595.138 habitantes del departamento, el 85 % pertenecen a la etnia afrocolombiana, el 5 % son indígenas y el 10 % es población mestiza. En esta región se registra una mayor producción de oro a nivel nacional, con 3,3 toneladas, y una extensión aproximada de 37.841 hectáreas sobre las que se lleva a cabo

la actividad minera aurífera por aluvión (figura 9), de las cuales 78,7% corresponde a explotación ilícita (Undoc, 2022). Esta actividad se extiende por los municipios de Nóvita, El Cantón de San Pablo, Istmina, Rio Quito y Unión Panamericana, de donde se extrae el 60,5 % del oro del departamento. Así, el aporte del departamento del Chocó al PIB de minas y canteras corresponde a un 20,6 % sobre el total del departamento (Undoc, 2022).

**Figura 9. Explotación de oro de aluvión en el departamento de Chocó**



Nota. Tomado de Biesimci.org, 2022.

La explotación de oro en el Chocó inició a principios del siglo 20, pero la fiebre del oro se gestó en 1980 con la afluencia de mineros de pequeña escala al sur del Departamento. Luego, hasta la década de los 90, los grupos armados al margen de la ley vieron un negocio rentable en la minería a pequeña escala en el departamento, propiciando el escenario perfecto para el conflicto, que ha derivado en impactos sociales, económicos, culturales y ambientales (Clasco, 2015). En consecuencia, a pesar de los altos niveles de producción minera, es uno de los departamentos con mayores niveles de pobreza en el país, con un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) de 36,8 % para el 2022 (DANE, 2023). Par-

ticularmente, la población de los municipios de Rio Quito, Istmina y Cantón de San Pablo viven en situación de extrema pobreza, con porcentajes de 18,10 %, 11,74 % y 11,52 % respectivamente.

Además, al ser un territorio disperso, se ha dificultado la presencia institucional en las zonas rurales, favoreciendo la presencia y control por parte de grupos armados ilegales y generando una dependencia de la población a esta economía (Defensoría del Pueblo, 2017). Así, los daños ocasionados por la minería impactan directamente en el goce de los derechos de las comunidades, tanto aquellas que practican la MAPE, como aquellas aledañas

a ríos y ecosistemas en los que se practica la minería. De esta manera, el 46 % del total de la minería legal e ilegal detectada en el 2022, se desarrolla en tierras de comunidades negras, principalmente del departamento del Chocó, y 557 hectáreas en resguardos indígenas (Mongabay, 2023).

Chocó tiene una larga tradición de minería artesanal que han practicado pueblos indígenas y afrodescendientes para extraer oro y platino. Actualmente, continúa siendo una fuente de sus-

tento para diversas comunidades, que la practican a través de distintas modalidades de MAPE. Entender y determinar cuáles formas de minería son desarrolladas por las comunidades ha generado que se perpetúe el señalamiento de pequeños mineros y mineros artesanales como mineros ilegales. En ese sentido, todos los tipos de minería que se ejercen generan impactos diferentes en función de si se trata de minería artesanal, tradicional, mecanizada y controlada o no por grupos armados ilegales (Clasco, 2015).

### *d. Antioquia*

La región del Bajo Cauca antioqueño es una de las regiones más ricas en minerales metálicos, por lo que convergen distintos grupos con intereses diversos en el territorio. Por ello, el desarrollo de minería aurífera ilegal ha predominado como actividad económica principal en esta región desde el siglo XVI. Esto ha generado un desplazamiento de las actividades agrícolas y ganaderas, así como conflictos por la distribución, control y aprovechamiento de la tierra en municipios como Zaragoza y Nechí, donde se evidencian grandes necesidades que son resultado de la violencia y de dinámicas estructurales, como los altos niveles de pobreza (28,5 %), escasos servicios de atención médica, comercios y vías bloqueados (El Colombiano, 2023).

Según datos de la OIT y el DANE, el 47 % de los trabajadores de minería de oro de concentran en Antioquia. La minería en esta región se caracteriza por que la extracción de oro es aluvial, es decir, se realiza a cielo abierto y en ríos y playas. Para ello, utilizan bom-

bas de dragado que operan absorbiendo el agua de las cuentas de los ríos y la expulsa en un pantano, lo que trae como consecuencia ambiental que los ríos de la zona se encuentran sedimentados y llenos de mercurio, a pesar de estar prohibido desde 2018, que termina afectando a las especies de peces que los habita y, en consecuencia, la salud de las comunidades aledañas.

Como parte de la estrategia del Gobierno actual para hacer frente a la minería ilegal, en febrero de 2023, el ministro de Defensa ordenó la destrucción de dragas y retroexcavadoras en la cuenta baja del río Cauca, en el departamento de Antioquia. Sin embargo, esta medida perpetúa los conflictos derivados de las dificultades para diferenciar en la práctica entre mineros informales y mineros ilegales en el territorio. De hecho, en respuesta a estas medidas, los mineros de la zona realizaron paros durante los siguientes meses, argumentando el incumplimiento del acuerdo firmado por el Gobierno nacional en septiembre de 2022<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> El acuerdo firmado entre el Gobierno nacional, representado por la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Defensa y los mineros de la región, incluyó entre otros puntos: 1. Suspender operativos contra minidragas y pequeños motores, 2. Diálogo vinculante para la construcción de lo que será la reforma al código minero, 3. Acompañamiento para la formalización y solicitud de titulación, 4. Creación de un escenario que facilite el diálogo y proporcione garantías en la mesa de diálogo para la participación de los líderes mineros, 5. No judicialización de los voceros y participantes de la protesta.

en el que se incluyó la suspensión de operativos contra minidragas y pequeños motores, así como la no judicialización de los voceros de la protesta (Mongabay, 2023).

Esta situación ha llevado a la creación de mesas de negociaciones entre mineros y el Gobierno,

### e. Nariño

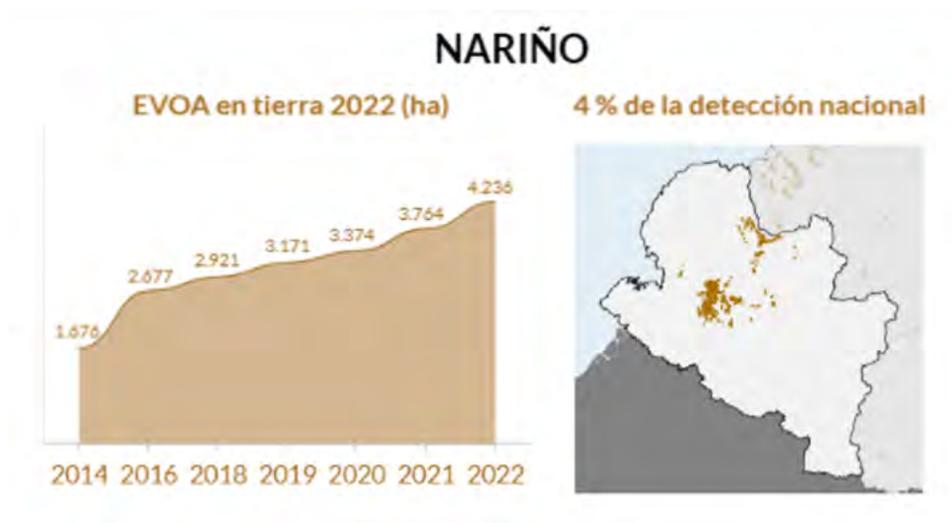
En el departamento de Nariño la minería a gran escala y la MAPE han jugado un papel importante en la economía de la región, que se desarrolla de manera paralela a otro tipo de actividades económicas, como el cultivo de palma y de coca. La confluencia de los distintos tipos de economía en el departamento ha favorecido las dinámicas del conflicto armado desde la década de los 80 (CINEP & Programa por la Paz, 2019). En ese sentido, la presencia de empresarios que desarrollan las actividades antes mencionadas y de grupos armados al margen de la ley, particularmente de las FARC, ha sido parte

en la que se discuten los puntos formulados en el acuerdo, así como la posibilidad de una reforma al código minero y la creación de un Distrito Minero en el Bajo Cauca para formalizar la minería en esta región.

del panorama y del desarrollo económico y social del departamento.

La actividad minera representa el 32,2 % de todas las actividades mineras del país y es uno de los departamentos donde se ha reportado un mayor porcentaje de informalidad e ilegalidad. La explotación de oro por aluvión se extiende a lo largo de 4.236 hectáreas del departamento (figura 10). Además, hay 9 proyectos de minería activos y 2.157 correspondientes a minería de subsistencia (Ministerio de Minas, s.f.)

**Figura 10 . Explotación de oro de aluvión en el departamento de Nariño**



Nota. Tomado de Biesimci.org, 2022.

Actualmente, la rentabilidad que ofrece la minería de oro respecto de otro tipo de actividades económicas, como el cultivo de coca, ha generado un desplazamiento hacia esta actividad. Precisamente, como lo señala Gómez Suárez (2023), debido a la fragilidad del mercado de la coca en Nariño:

“...se ha empezado a migrar a la minería ilegal para compensar las pérdidas económicas. En la cuenca del río Patía la presencia de “dragones” para la extracción de oro es cada vez mayor, controlada por el EMC y la Segunda Marquetalia, según la zona. La

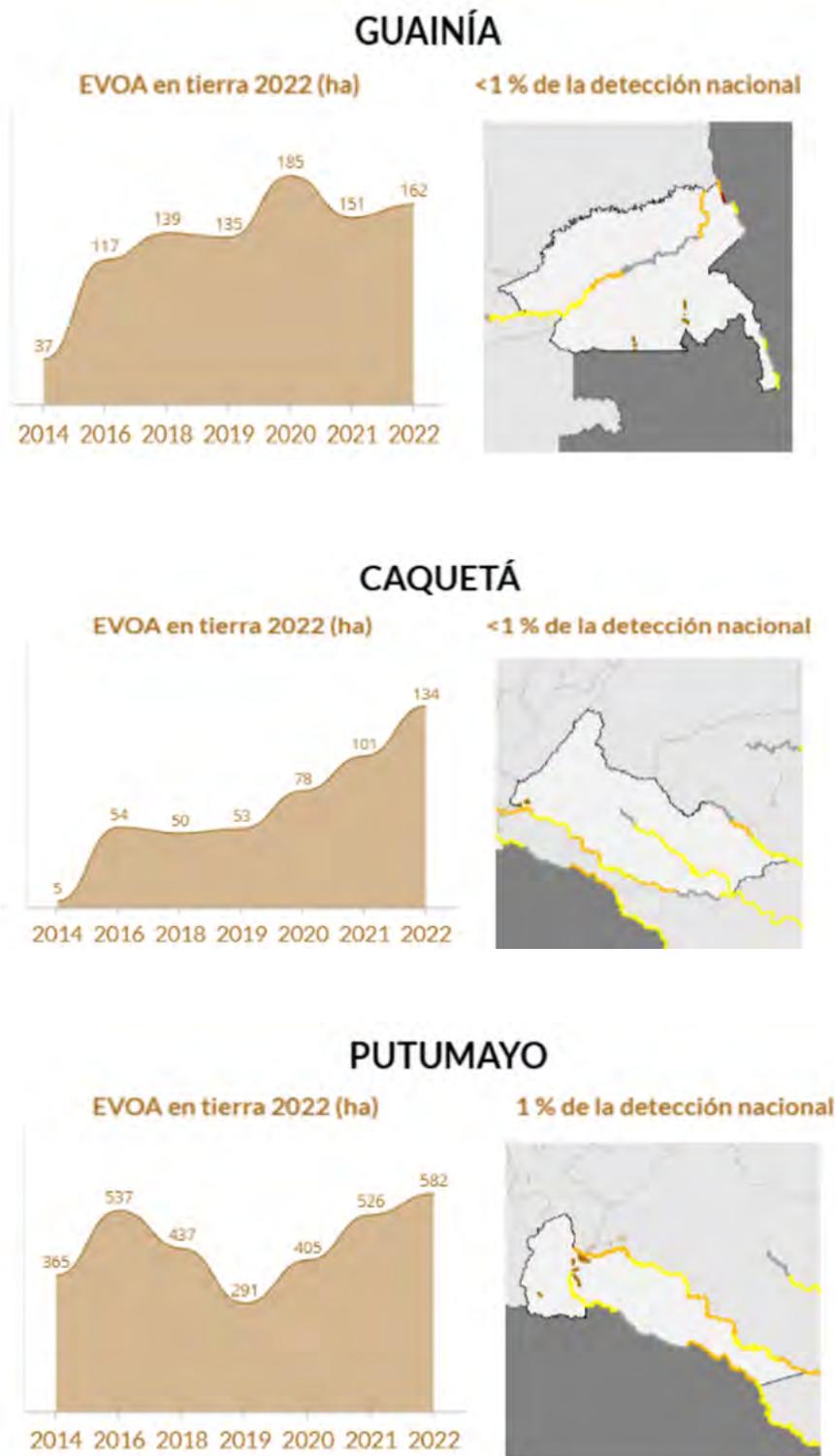
participación de otros actores, que antes competían en la economía de la coca, es evidente en zonas como Magüi Payán, donde las dragas están a las afueras de la cabecera municipal. En otros municipios de Nariño, como Leiva y Policarpa, la escasa implementación del PNIS (Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito) ha contribuido a que los campesinos sean incrédulos frente a la sustitución de cultivos y busquen ingresos económicos dedicándose al monocultivo de coca”.

### *f. Amazonía colombiana (Putumayo, Amazonas y Guainía)*

La riqueza y biodiversidad de la región amazónica constituye un atractivo económico para muchos actores. En materia de extracción minera, en el territorio se encuentra principalmente oro y coltán en las cuencas de los ríos Putumayo, Caquetá, Apaporis, Guainía e Inírida, entre otros. Si bien la actividad minera se realiza en mayor medida en otras zonas del país, en la Amazonía colombiana se han identificado cada vez más yacimientos y grupos de personas que desarrollan esta actividad, principalmente en los departamentos del Amazonas, Putumayo, Vaupés y Guainía, con 582 hectáreas, 134 hectáreas, y 162 hectáreas de tierra sobre las cuales se realiza EVOA (figura 11) (Undoc, 2022).

De los 306 municipios en los que se ha registrado explotación de oro en el país, 20 hacen parte de la Amazonía colombiana y en 18 se identifica la presencia de grupos armados. Así mismo, convergen cultivos de coca como otra de las actividades que se desarrollan en el departamento, y que hacen parte de las fuentes de financiación de estos grupos (Defensoría del Pueblo, 2018). Para 2019, se registraron 41.737 hectáreas de coca (Romero, N., Ríos, J & Güiza, L., 2020) que, debido al desplazamiento de la actividad por la explotación minera, ha ido disminuyendo a 2023. Además, según Corpoamazonia, a 2017 se habían identificado 2012 puntos con actividades asociadas a la minería ilegal, principalmente de oro y de materiales de construcción.

**Figura 11. Explotación de oro de aluvión en la Amazonía colombiana**



Nota. Tomado de Biesimci.org, 2022.

En términos de pobreza, Putumayo registra un IPM del 20,8 %, Guainía un 46,5 %, de los cuales el 52,2 % corresponde a áreas rurales; y el departamento del Amazonas, un 27,9 % (DANE, 2023). Cabe destacar que, un porcentaje importante de la población de estos departamentos pertenecen a comunidades indígenas, por ende, la explotación minera ilegal ha generado impactos importantes en poblaciones indígenas que habitan dichos territorios (Mongabay, 2023), así como en los afluentes en donde se lleva a cabo esta práctica.





## 2. MARCO NORMATIVO Y JUDICIAL DEL SECTOR MINERO EN COLOMBIA

Ante el desafío de mejorar las prácticas del sector minero, tradicionalmente asociado con efectos ambientales negativos e indiferencia hacia las comunidades locales, desde iniciativas de organizaciones internacionales como las Naciones Unidas (ONU), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), así como iniciativas del sector y empresariales se han consolidado estándares, principios, códigos de buenas prácticas y guías encaminadas hacia la sostenibilidad y el respeto de los derechos humanos. Estos lineamientos específicos para el sector, no solo se desarrollan a nivel técnico, sino a nivel social, cultural y ambiental. También se ha empezado a repensar la forma en la que se desarrollan las actividades extractivas, avanzando de una perspectiva de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE), construido a partir de la ética y el valor compartido, a una responsabilidad empresarial de respeto por los derechos humanos que les exige prevenir los riesgos y reparar las afectaciones que estas actividades generan en los derechos y libertades de cada ámbito de la vida de la población minera y, además, individuos o grupos afectados.

A pesar de lo anterior, históricamente la regulación del sector minero, tanto internacional como nacional, se ha quedado en el

lenguaje técnico y limitado a la gran minería. En consecuencia, hoy por hoy se presenta un fenómeno de “sobreregulación” en asuntos relacionados con la megaminería y los grandes proyectos alrededor del mundo. Empero, gracias al papel de la jurisprudencias de los sistemas de protección de derechos humanos, como el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), así como de los tribunales nacionales han logrado algunos avances en la relación entre la actividad minera y la protección de derechos humanos, que ha ido más allá del control y vigilancia institucionalidad o de los procesos de cumplimiento de la normatividad técnica para el sector. De hecho, han puesto en el mapa la necesidad de abordar las afectaciones generadas por las actividades mineras, a partir de la comprensión holística de las dimensiones de la minería en los territorios<sup>2</sup>. Incluso, han resaltado la importancia de incorporar una visión desde el sur global y una perspectiva de derechos humanos en el análisis de los impactos identificados como consecuencia de la explotación minera.

Lo anterior se ve reflejado en la evolución histórica de los marcos normativos relacionados con las actividades mineras, que han pasado de una clasificación técnica de acuerdo con los tamaños/escalas o al volumen de producción, a integrar otros elementos derivados de la comprensión de las implicaciones del

<sup>2</sup> Ver CIDH, Informe de Admisibilidad No. 20/14. Comunidades del Pueblo Maya Sipakepense y Mam de los municipios de Sipacapa y San Miguel Ixtahuacán (Guatemala), 3 de abril de 2014; Principios de Maastricht sobre la Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Maastricht, 28 de septiembre de 2011, Principios 11 y 12; Grupo de Trabajo sobre Minería y Derechos Humanos en América Latina. El impacto de la minería canadiense en América Latina y la responsabilidad de Canadá, págs. 48 y 49.

extractivismo en ámbitos económicos, sociales y culturales, especialmente desde una perspectiva del desarrollo hegemónica. Esta evolución permite comprender por qué a pesar de los desarrollos normativos existentes, todavía hay brechas que derivan en graves afectaciones a los derechos humanos, que se reflejan en los vacíos del análisis de los contextos en los que se desarrolla la actividad minera, como se refleja a continuación

## *2.1. Desarrollo jurídico internacional*

En sus primeras e incipientes iniciativas internacionales propuestas para el sector minero se centraron en las afectaciones socioambientales de mayor visibilidad causadas o que contribuye a causar el sector, como la pérdida de la vida de mineros por incumplir o poca implementación de medidas de seguridad laboral, o la afectación de la salud de poblaciones aledañas a los proyectos, los daños al medio ambiente o ecosistemas, entre otros. Así, por ejemplo, algunos de los casos de mayor repercusión mediática mundial fueron: la explosión de la mina de carbón Benxihu, en China (1942); la explosión subterránea de la mina Hwangue, Zimbabue (1972); la financiación del conflicto armado interno por la minería de diamantes en Sierra Leona (1991-2002); la

intoxicación por mercurio y el daño ambiental en Cajamarca, Perú (2000); la explosión de metano en la mina de carbón en Siberia, Rusia (2007); el derrumbe de una mina ilegal en Sierra Leona (2010); la explosión por acumulación de gases en la mina Amagá, Colombia (2010); la contaminación del agua, el suelo y el aire con toxinas de la actividad minera del níquel en Córdoba, Colombia (1999-2017), entre muchos otros. Estas y muchas otras tragedias, impulsan el desarrollo de estándares que gestionan los riesgos de la actividad minera, con el fin de evitar y prevenir la repetición de estos sucesos.

Ante este panorama, se ha generado una proliferación de iniciativas normativas internacionales de *hard law* y *soft law*, que se ocupan de crear lineamientos, procesos y estrategias de medición en materia medioambiental y social, que luego se orientaron hacia conceptos de transparencia y rendición de cuentas, desarrollo sostenible y derechos humanos que hoy influyen y determinan la posibilidad de acceder al sistema financiero, o que condicionan las actividades económicas y empresariales mineras al interior de las naciones, inclusive, aquellas que se realizan en zonas de conflicto. Ejemplo de ello, son:

Figura 12. Iniciativas normativas internacionales



Nota. Elaboración propia.

En la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano de 1972, se marcó un primer precedente sobre la importancia del medio ambiente desde una visión antropocéntrica, es decir, concibiendo al ser humano como “obra y artífice del medio ambiente que lo rodea, que le brinda sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente” (ONU, 1972, p. 1). Así mismo, se expresa la convicción de la creación de principios aplicables a los territorios, dentro del cual se destaca que “los recursos no renovables de la tierra deben emplearse de forma que se evite el peligro de su futuro agotamiento y se asegure que toda la humanidad comparte los beneficios de tal empleo”. Esto, lo reafirma más adelante la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, así como el Convenio de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica, cuando se refiere a “utilización sostenible”.

Luego, surgen los principios voluntarios de seguridad y derechos humanos, en el año 2000 que, a pesar de no ser un tratado internacional, representa una referencia en las iniciativas, todavía voluntarias y de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) para el respeto de los derechos humanos en el sector minero. En el 2011, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas adopta los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos (en adelante PRNU), que marcan un hito en la forma de desarrollar actividades empresariales, incluyendo las del sector extractivo, con relación a los derechos humanos. A partir de este marco, se empiezan a complementar e integrar los desarrollos existentes a nivel internacional, de protección de derechos humanos, sostenibilidad, lineamientos medioambientales y técnicos de sectores como el minero. Así, la OCDE, la OIT

y otras organizaciones internacionales empiezan a desarrollar estándares transversales relacionados con los derechos humanos, que son aplicables a las actividades mineras. Ejemplo de ello, son las Guías Directrices de la OCDE sobre la debida diligencia en derechos humanos para el sector minero, muy especialmente la guía de Conducta Empresarial Responsable en el sector extractivo y minero en América Latina y el Caribe de 2022.

De manera paralela, se han desarrollado otros convenios y tratados alusivos a la protección de derechos sociales, culturales y económicos que inciden en la regulación y desarrollo de actividades extractivas, como los convenios de la OIT para la protección de derechos laborales y culturales<sup>3</sup>, y los estándares de Naciones Unidas y de la OCDE para la protección de derechos de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad y el medio ambiente. Asimismo, los lineamientos emitidos por otras organizaciones a nivel regional como la OEA, y adoptados por los Estados parte o los sistemas regionales de protección de derechos humanos, como el Acuerdo de Escazú y los estándares sobre empresas y derechos humanos del sistema interamericano.

Por otra parte, la degradación medioambiental y el cambio climático han suscitado una mayor preocupación por identificar estrategias que permitan cambiar las dinámicas de producción y consumo, en pro del aprovechamiento y optimización de los recursos ecosistémicos. En consecuencia, la comunidad internacional ha desarrollado regulaciones más específicas para los distintos sectores económicos, incluyendo el extractivo, que establecen topes y lineamientos para el desarrollo de estas actividades. Un ejemplo de ello es el Convenio de Minamata (2013),

<sup>3</sup> Ver OIT, Convenio 045 sobre el trabajo subterráneo de mujeres [1935]; R183 Recomendación sobre seguridad y salud en las minas [1995]; Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, entre otros.

que estableció un plazo de 5 años para la erradicación del mercurio en las actividades mineras, y 10 años para el sector industrial, o el Estándar Global de Gestión de Relaves para la Industria Minera.

Hasta aquí se evidencia la sobrerregulación existente a nivel internacional que incide, directa o indirectamente, en la industria minera a gran escala. Sin embargo, poco se ha desarrollado en materia de pequeña y mediana minería, que, a falta de claridad y capacidades técnicas y económicas que faciliten la alineación de esta normativa a la extracción a mediana y pequeña escala, termina impactando los mismos derechos y garantías que se pretenden proteger con la regulación expuesta.

A pesar de ello, desde los 2000 se ha mostrado una mayor preocupación por entender cómo pueden dialogar los lineamientos y regulaciones emitidos a nivel internacional para el sector minero, o que inciden en este, con las realidades de la pequeña y mediana minería, al menos en el contexto latinoamericano. Así, un primer paso ha sido identificar y caracterizar la MAPE para su protección, para lo cual surgen iniciativas del Comité de Recursos Naturales del Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas y por la Comunidad Andina de Naciones (CAN). El primero indicó, a través de la Decisión 1994/308, que reconoce:

“(...) la minería en pequeña escala debe considerarse desde el punto de vista más amplio del desarrollo socioeconómico y la erradicación de la pobreza para un gran número de personas que participan en la minería artesanal en todo el mundo, las actividades de minería constituyen una red de seguridad, ya que proporcionan ingresos durante épocas económicas difíciles. Dado que la mayoría de esas actividades se realizan en zonas rurales, la minería artesanal es un arma

eficaz contra la pobreza rural y la migración de las zonas rurales a las urbanas y, como tal, debe recibir apoyo. Cuando un gobierno toma medidas para crear un entorno más propicio para los mineros artesanales, está aumentando también el acceso de la población a una red de seguridad de los ingresos y generando capacidad para liberarse de la pobreza, la asistencia a ese sector puede servir también de mecanismo importante para prestar la ayuda social que tanto necesitan la población y las zonas involucradas”.

Por su parte, la CAN, mediante Decisión 774 de 2012, estableció que sus países miembros deberían “adoptar las medidas legislativas, administrativas y operativas necesarias para (...) formalizar o regularizar la minería en pequeña escala, artesanal o tradicional”

Además, en los últimos años se han desarrollado múltiples iniciativas para lograr una mejor gestión de riesgos en el desarrollo de las actividades del sector minero, fundamentadas en la Responsabilidad Social Empresarial y/o el compliance de marcos normativos nacionales e internacionales. Todas ellas, impulsadas por estándares y lineamientos como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el Acuerdo de París sobre el cambio climático, los lineamientos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en materia laboral, entre otros.

Con la adopción de los PRNU se ha enfatizado en la necesidad de implementar un enfoque de derechos humanos en las actividades empresariales, incluyendo el sector minero. Por ello, partiendo de los lineamientos y estándares internacionales emitidos por organizaciones internacionales, se han desarrollado iniciativas globales que integran dichos estándares buscando facilitar su implementación y fomentar la difusión de buenas prácticas en la industria. Así, actualmente

existen alrededor de 160 sistemas de certificación de carácter voluntario para la minería, que difieren en su contenido, focos, alcances y objetivo, muchas de ellas aún en desarrollo

(Dufey, A. & Zamorano, P., 2023). Entre las más relevantes y las que han ganado un mayor involucramiento de empresas del sector en la región andina, se destacan:

**Figura 13. Iniciativas globales**



*Nota. Elaboración propia con base en Dufey, A. & Zamorano, P., 2023.*

Adicionalmente, existen distintas iniciativas por parte de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) que facilitan el entendimiento de la importancia de implementar un enfoque de derechos humanos en las actividades del sector minero. De allí la importancia de su papel en el desarrollo de la agenda de empresas y derechos humanos en los países de la región, en particular, las INDH han contribuido a la sensibilización de las empresas en asuntos relacionados con la debida diligencia en derechos humanos y la reparación efectiva. Así mismo, son un actor que ha permitido la construcción de confianza entre los actores que participan en esta relación, especialmente en lo relacionado con la rendición de cuentas y el acceso a mecanismos de reparación a nivel nacional. Un ejemplo claro de ello es la herramienta lanzada recientemente por el Instituto Danés de Empresas y Derechos Humanos, denominada “National Baseline Tool”, diseñada para medir el progreso en materia de empresas y derechos humanos.

Por su parte, las Defensorías del Pueblo u Ombudsman, como garantes de la vigencia y protección de los derechos fundamentales de sus habitantes, desempeñan un papel esencial desde sus roles y mandatos institucionales en la promoción de una minería respetuosa de los derechos humanos y del medio ambiente.

Los países de América Latina y el Caribe ya cuentan con experiencias de actuación defensorial que han permitido una atención importante en favor de los derechos, evidenciándose las fortalezas de su participación como aliados para la consecución de un desarrollo sostenible. Estas instituciones se obligan a coadyuvar a los titulares y grupos vulnerables en buscar soluciones a problemas concretos relacionados con el goce de los derechos humanos, incluyendo las afectaciones por actividad empresarial minera. La naturaleza de sus actividades es preventiva, de mediación y de denuncia en casos extremos, a partir de la formulación de recomendaciones y el desarrollo de estrategias de protección preventiva y mediación. De allí, su importancia para la articulación de la agenda de empresas y derechos humanos en el sector minero.

Hoy por hoy confluyen organizaciones como la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO) y la Red de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (RINDHCA), que agrupan a las Defensorías del Pueblo de los países de la región y facilitan el entendimiento y construcción de estrategias para la incorporación del enfoque de empresas y derechos humanos en contextos mineros, a partir de la gestión defensorial.

## *2.2. Marco normativo nacional del sector minero y su relación con los derechos humanos*

La discusión sobre el avance del sector minero y su incidencia en el desarrollo local se ha abordado desde antes de la Constitución de 1991, cuando se debate sobre la necesidad de relacionar a las autoridades del orden nacional y la industria minera, con las autoridades locales, las comunidades y territorio, para garantizar el aprovechamiento de los recursos no renovables extraídos, respetando la autonomía territorial y el progreso local. Así, los desarrollos jurisprudenciales han establecido lineamientos para abordar este desafío, en el que los derechos de exploración y explotación, y la autonomía de las entidades territoriales y sus comunidades se ponen en tensión.

Ciertamente, desde la Constitución de 1991, se ha planteado la obligación del Estado de proteger las riquezas culturales y naturales de la nación (artículos 95.8, 58 y 63) y de estas normas constitucionales se deriva la llamada “constitución ecológica”, que ha dado paso a la implementación de los conceptos: sostenibilidad, conservación del medio ambiente sano y se inserta la función ecológica como una obligación de la propiedad privada, enfatizando en el interés general sobre el particular (Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas & Fundación Atabaque, 2022). Estos conceptos no son una declaración retórica sin contenido normativo específico. Reforzando esta perspectiva, el artículo 334 de la Carta establece el deber de intervención estatal, entre otros aspectos, para distribuir adecuadamente las cargas y beneficios del desarrollo y proteger el ambiente; el artículo 360 ordena al Congreso de la República definir el régimen de explotación de estos bienes, y el artículo 80 Superior, establece la obligación de planificación

ambiental. Al mismo tiempo, constitucionalmente los minerales se consideran, en general, recursos naturales no renovables, cuya propiedad es atribuida por la Carta Política al Estado (artículo 332 CP) y hacen parte de la riqueza natural de la nación (artículo 8º CP) y finalmente, el artículo 360 del Texto Superior, le otorga al legislador la atribución de determinar “las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables”.

Una discusión cotidiana en la minería colombiana ha sido que se encuentra ampliamente regulada. No obstante, en materia de derechos humanos no existe una normativa específica que establezca la manera que el sector minero deba desarrollar sus actividades para el respeto de los derechos humanos, existe una fragmentación excesiva de normas laborales, ambientales, etc. Por este motivo, desde 2016, la institucionalidad del sector, encabezada por el Ministerio de Minas y Energía, ha impulsado una política de derechos humanos para el sector minero-energético, con el objetivo de alinear las actividades del sector con el marco normativo internacional y nacional en la materia. La implementación de esta política se ha dificultado o es lenta debido a diferentes causas: las asimetrías y heterogeneidad sectorial, la complejidad de las cadenas de suministro de cada sub sector minero, la debilidad estatal en la vigilancia y control, la ausencia de una línea base que realice un diagnóstico de las realidades del sector y los derechos humanos, los sesgos o marginación de las dimensiones tradicionales, ancestrales o de subsistencia de la actividad minera, entre otras.

Justamente, respecto a esta última causa, vale la pena señalar que la MAPE se ha regulado

desde la Ley 72 de 1939, la cual define su actividad tradicional como práctica histórica y cultural basada en la autonomía y la solidaridad, su reconocimiento jurídico siempre ha sido insuficiente. Esta norma autorizó al Gobierno nacional para organizar la administración y explotación de las minas de propiedad estatal de Marmato y Supía por vía de pequeños contratos de laboreo en participación con los mineros. Ahora, es posible argüir que, a pesar de existir una larga

tradicón regulatoria, en general, se ha concentrado en la minería formalizada y a gran escala, lo cual solo tiene en cuenta una cara de la minería en Colombia.

Para ilustrar esta afirmación se pueden mencionar algunos ejemplos de marco normativo que solamente ha buscado alternativas regulatorias que contrarrestan la minería ilegal a lo largo del territorio colombiano, apostando principalmente por la formalización minera, como se muestra a continuación.

**Tabla 3. Ejemplos de marco normativo**

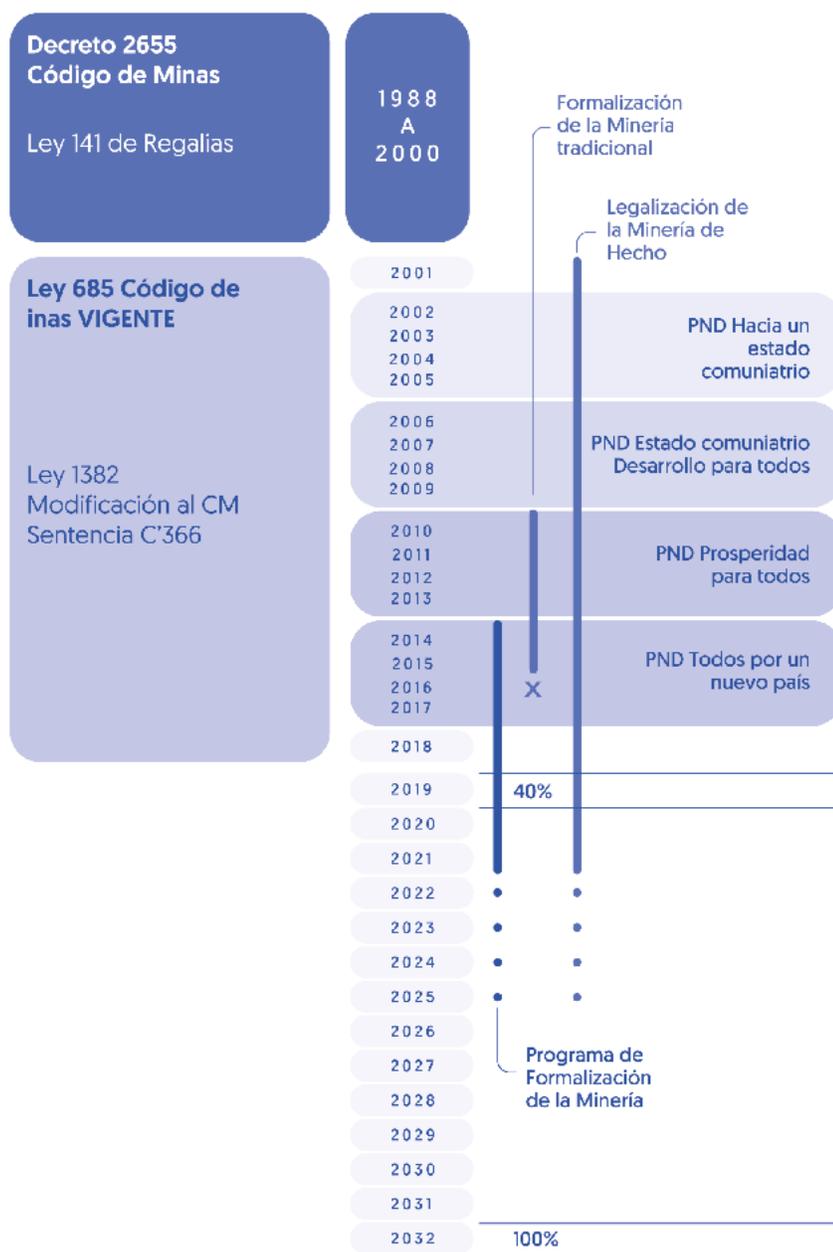
<b>Ley 685 de 2001</b>	<i>Se expide el Código de Minas</i>
<b>Decreto 4134 de 2011</b>	<i>Se crea la ANM para administrar integralmente los recursos minerales de propiedad del Estado y promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos mineros.</i>
<b>Ley 1450 de 2012</b>	<i>Ordena implementar medidas de control a la comercialización de minerales indicando que se debe publicar la lista de los titulares mineros así como la información de los agentes autorizados para comercializar minerales.</i>
<b>Ley 1658 de 2013</b>	<i>Se establecen disposiciones para la comercialización y el uso de mercurio en las actividades industriales.</i>
<b>Decreto 480 de 2014</b>	<i>Se reglamentan las condiciones y requisitos para la celebración y ejecución de los subcontratos de formalización minera.</i>
<b>Resolución No. 90719 de 2014</b>	<i>Se reglamenta la definición de explotador a pequeña escala que será objeto de subcontratos de formalización minera y devolución de áreas.</i>
<b>Resolución 1258 de 2015</b>	<i>Se adoptan lineamientos, la guía ambiental y los términos de referencia para las actividades de formalización de minería tradicional.</i>
<b>Decreto 276 de 2015</b>	<i>Se adoptan medidas relacionadas con el Registro Único de Comercializadores [RUCOM].</i>
<b>Resolución 40359 de 2016</b>	<i>Crea el protocolo para desarrollar la mediación para la pequeña minería no regularizada y se toman otras determinaciones.</i>

<b>Decreto 1421 de 2016</b>	<i>Se modifica el Decreto Único Reglamentario del sector administrativo de Minas y Energía [1073 de 2015] respecto de las medidas relacionadas con el beneficio y comercialización de minerales.</i>
<b>Decreto 1666 de 2016</b>	<i>Se adiciona el Decreto Único Reglamentario del sector administrativo de Minas y Energía [1073 de 2015] relacionado con la clasificación minera.</i>
<b>Decreto 1975 de 2016</b>	<i>Se adicional el Decreto Único Reglamentario del sector administrativo de Minas y Energía [1073 de 2015] en lo relacionado con la integración de áreas y prórrogas de contratos de concesión</i>
<b>Resolución 40103 de 2017</b>	<i>Se establecen volúmenes máximos de producción en la minería de subsistencia.</i>
<b>Decreto 1102 de 2017</b>	<i>Se adiciona y modifica el Decreto Único Reglamentario del sector administrativo de Minas y Energía [1073 de 2015] respecto de las medidas para la comercialización de minerales y los mineros de subsistencia.</i>
<b>Ley 1873 de 2017</b>	<i>Se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital para el desarrollo de la Política Minera Nacional, en apoyo a los pequeños mineros.</i>
<b>Ley 1892 de 2018</b>	<i>Se aprueba el Convenio de Minamata sobre el Mercurio.</i>
<b>Ley 1955 de 2019</b>	<i>Se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo, que incluye regulaciones para la formalización minera y minería de subsistencia.</i>
<b>Resolución 40195 de 2021</b>	<i>Se adoptan los lineamientos de formalización para el Fomento Minero.</i>
<b>Ley 2177 de 2021</b>	<i>Establece condiciones para garantizar el acceso a servicios del sistema financiero y asegurador nacional por parte de actores de la cadena minera.</i>
<b>Ley 2250 de 2022</b>	<i>Establece un marco jurídico especial en materia de legalización y formalización minera</i>

*Nota. Elaboración propia con base en UNDOC, 2022.*

Aunque las iniciativas en torno a la política en materia de minería ilegal iniciaron alrededor de 1988, el programa de formalización minera tuvo su origen en el 2001 en el Código de Minas, que modificó el concepto del proceso de legalización, definiéndolo como un deber de los explotadores de minas sin título inscrito, quienes debían solicitar la adjudicación de la mina en concesión. Luego, se actualizó con la Ley 1392 de 2010, la cual redirigió el proceso de legalización hacia los explotadores de minas, grupos y asociaciones de minería tradicional sin título inscrito para que solicitaran la concesión del área para explorarla. (Ver figura 14).

**Figura 14. Línea de tiempo de los programas de legalización y formalización minera**



Nota. Tomado de Contraloría General de la República, 2017.

El Decreto 2715 de 2010 redefinió el concepto de minería tradicional como aquella que realizan las personas, grupos de personas o comunidades que exploten minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional y que acrediten i) que los trabajos mineros se han adelantado de forma continua durante cinco (5) años, y ii) una existencia mínima de diez (10) años anteriores a la vigencia de la Ley 1382 de 2010. Sin embargo, estas especificidades generaron inconformidad en la población, particularmente porque no solucionó el problema de raíz. Por el contrario, generó afectaciones a los derechos de comunidades indígenas y afrodescendientes.

Por lo anterior, la Corte Constitucional, en Sentencia C-366 de 2011, declaró inconstitucional dicha norma, determinando la necesidad de tomar medidas legislativas para reformar el Código de Minas, previo agotamiento de la consulta con comunidades étnicas. Luego, en sentencia C-331 de 2012, reiteró la necesidad de garantizar el derecho a la participación de las comunidades étnicas de manera diferenciada en las decisiones relacionadas con la explotación de recursos naturales en su territorio, así como el reconocimiento y la protección de la minería tradicional y sus procesos de legalización (Contraloría General de la República, 2017).

La Ley 1450 de 2012 ordena implementar medidas de control a la comercialización de minerales, indicando que se debe publicar la lista de los titulares mineros y la información de los agentes autorizados para comercializar minerales. Como resultado, el Decreto 276 de 2015 le da vida al Registro Único de Comercializadores de Minerales (RUCOM), administrado por la ANM, como una medida de control que, desde el 1 de enero de 2015, obliga a las personas naturales o jurídicas que compran y venden minerales de forma regu-

lar para su transformación, distribución, comercialización o exportación. Se desarrolló a través de una plataforma que permite solicitar y obtener el certificado de acreditación para la comercialización de minerales en el territorio nacional (EITI, s.f.).

En 2014, el Ministerio de Minas y Energía adopta la Política Nacional para la Formalización de la Minería, a través de la Resolución n.º 90719 de 2014, que estableció siete (7) líneas estratégicas para su desarrollo. Luego, a través del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018 y del Decreto 480 de 2014, se contemplaron las figuras del subcontrato de formalización minera con el titular y la devolución de áreas para la formalización, dirigidos a explotadores de pequeña escala o pequeños mineros, como parte de los mecanismos para amparar el trabajo bajo un título minero (Ley 1753 de 2015).

Los resultados de la aplicación del PND 2014-2018 y de la política de formalización minera indican que 764 Unidades de Producción Minera (UPM) ingresaron al grado 1 (básico de formalización). No obstante, ese avance no implicó un amparo del título y tampoco constituyó formalización, pues era necesario que ingresaran al grado 2 (minería formal) (Contraloría General de la República, 2017).

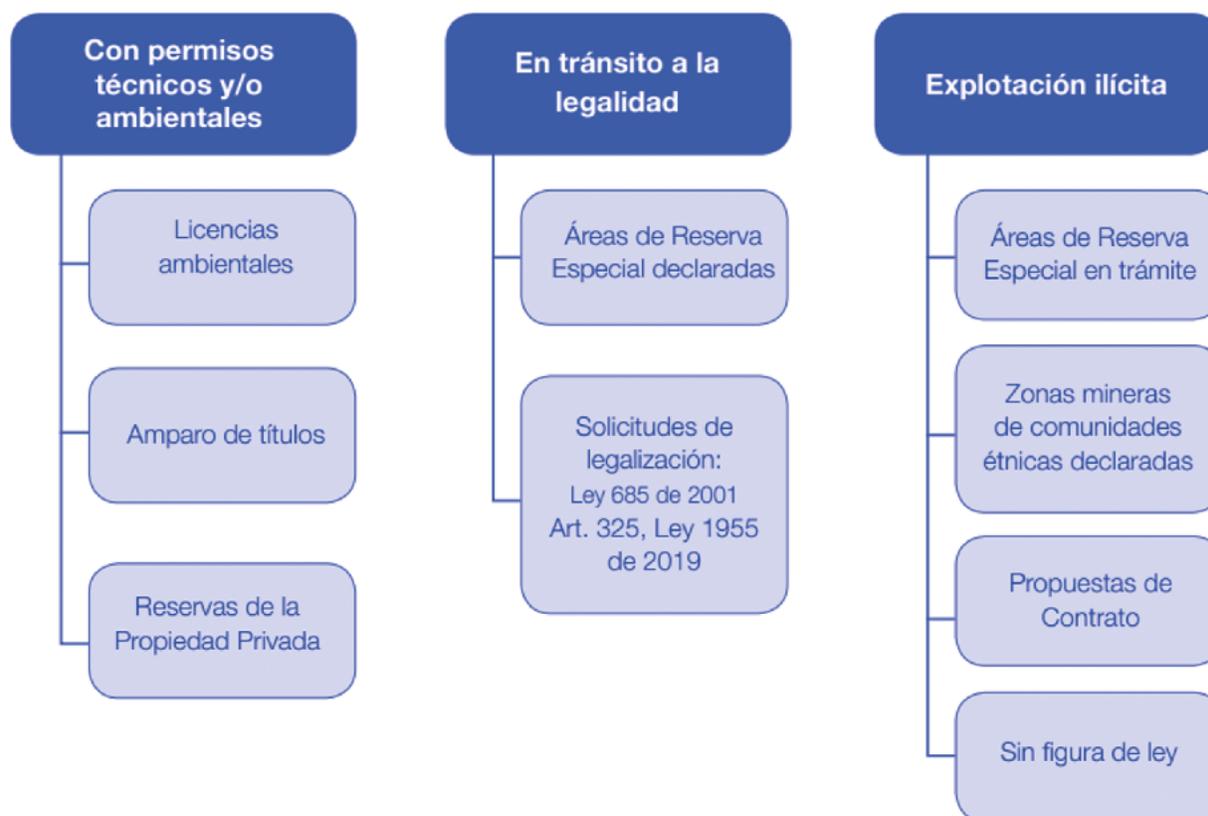
En 2016, el Ministerio de Minas adoptó la Política Nacional Minera (Resolución n.º 40391 de 2016) que convirtió a la política de formalización en un programa de complemento, que incluyó la promoción del acceso a créditos para el desarrollo de la pequeña minería para proyectos con viabilidad técnica. Así mismo, definió y clasificó los tipos de minería y estableció medidas relacionadas con el beneficio y comercialización de minerales. Entre el 2017 y el 2021 se adoptan disposiciones para continuar

con la implementación de la Política Nacional Minera y la puesta en marcha de los planes de formalización minera.

Desde el 2017, el Ministerio de Minas y Energía y la UNDOC han desarrollado e implementado un modelo de monitoreo de la actividad minera que integra datos para la formulación de políticas públicas y el diseño

y focalización de estrategias de intervención. Dicho modelo se sustenta en tres pilares de información: 1) detección de evidencias de explotación de oro de aluvión (EVOA) por medio de imágenes satelitales; 2) carácter de legalidad de las EVOA y 3) marco normativo de restricción ambiental (ver figura 15) (UNDOC, 2022).

**Figura 15. Zonas excluibles de la minería o con restricciones ambientales**



Nota. UNDOC, 2022, pág. 26.

Así, a través de la Ley 2250 de 2022 se expide el marco jurídico para legalizar y formalizar la actividad minera, en conexidad con la normatividad ambiental. Para ello, dispone de cuatro ejes que deben acompañar el proceso de formalización: i) enfoque diferenciado, ii) simplificación de trámites y procesos, iii) articulación efectiva entre las instituciones nacionales y locales, y iv) acompañamiento de la autoridad minera en el proceso de legalización y formalización (Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas & Fundación Atabaque, 2022).

Dentro del plan, se establecieron tres escenarios en los cuales los mineros pueden solicitar la formalización de sus actividades:

- Cuando las actividades mineras se superponen con solicitudes de formalización o propuestas de contrato de concesión.
- Cuando las actividades mineras se encuentran superpuestas con títulos mineros vigentes, a través de acuerdos entre los titulares mineros y los mineros informales, que pueden ser: a) cesión de áreas, b) cesión de derechos, c) contrato de operación y/o asociación, d) subcontrato de formalización minera y e) devolución de área para la formalización minera.
- Cuando las actividades de los pequeños mineros se encuentran en áreas libres.

Además, identificó algunos desafíos para la formalización minera a los que pretende hacer frente, como la desconfianza en las instituciones estatales, la incompatibilidad con zonas ambientalmente protegidas, el acceso a asistencia profesional y técnica para los pequeños mineros o mineros artesanales, la ausencia de financiamiento, acceso a la información y de enfoques diferenciales y de

derechos humanos para la población a la que se dirige el plan. Para el cierre de 2022, según la ANM y la Dirección de Formalización Minera del Ministerio de Minas y Energía, la cifra de pequeños mineros regularizados ascendió a 27.767.

En desarrollo de esta, el Ministerio de Minas ha venido reglamentando los lineamientos de los programas de sustitución de actividades mineras y reconversión o reubicación laboral de los pequeños mineros tradicionales, ubicados en ecosistemas protegidos, conforme a la Ley 1930 de 2018 y la Resolución 1468 del 2021 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. A su vez, se han establecido medidas para la destrucción de maquinaria pesada como dragas y retroexcavadoras que se utilizan para las actividades de explotación de minerales sin licencia ambiental, ni título minero, así como la restricción al uso de insumos que generan daños irreversibles al ambiente (UNDOC, 2022).

De la mano de la normatividad específica para el sector minero, la jurisprudencia ha tenido un rol fundamental en la comprensión de las brechas existentes para mantener el control y orden territorial para el aprovechamiento de los recursos ecosistémicos. Además, ha expuesto ampliamente los vacíos que generan una falta de correspondencia entre la regulación del sector minero en Colombia, con las diversas realidades territoriales del país, que terminan haciendo inefectivos los esfuerzos estatales por contrarrestar la minería ilegal y sus efectos sobre los derechos económicos, sociales y culturales de la población.

## 2.3. *Jurisprudencia de la Corte Constitucional*

En el contexto del marco constitucional de 1991 surgen tensiones relacionadas con la actividad extractiva desde distintas dimensiones. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha abordado, en un primer momento, la tensión entre el principio del Estado unitario y el de autonomía de las entidades territoriales para el desarrollo de la actividad extractiva, derivado del artículo 288 de la Constitución Política, marcando así una transición hacia el reconocimiento de la autonomía territorial y su articulación con la unidad nacional bajo la cual el principio unitario y autonómico del Estado no deben entenderse como contrapuestos, sino articularse bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

De esta manera, precisa el alcance de las autonomías territoriales para prohibir el desarrollo de actividades mineras en sus jurisdicciones:

los espacios que el diálogo entre órbitas o esferas competenciales debe garantizar con miras a un desarrollo armónico y balanceado de los principios de autonomía territorial y organización unitaria del Estado en temas relacionados con la definición o demarcación de zonas excluibles de la minería, tienen que “permitir la participación de los municipios en la determinación de aspectos como i) los fines que la exclusión de la actividad de exploración y explotación minera en determinadas áreas del territorio busque alcanzar; ii) las causas y condiciones que determinan que un área del territorio se declare como zona excluida de esta actividad; iii) la forma en que cada uno de los niveles competenciales participen en el proceso de creación normativa; iv) las funciones

específicas que uno y otro nivel tendrá en ejercicio de dicha competencia; y v) los parámetros que deban cumplir los procedimientos que se creen para declarar una zona excluida de la actividad minera (Corte Constitucional, Sentencia T-342 de 2019).

Por otra parte, se ha pronunciado en distintas ocasiones en relación con el derecho de participación ciudadana entorno a la implementación de políticas públicas y ejecución de proyectos en el sector extractivo<sup>4</sup>, como lo es el Plan de Ordenamiento Territorial. En este análisis, la Corte identifica una de las razones por las cuales las dinámicas estructurales y sociales a nivel territorial, dan origen la otra cara de la minería, que en principio parece estar oculta, pero que obedece a una desconexión de lo nacional con lo territorial, específicamente lo rural. En ese sentido, reconoce el desconocimiento de las realidades territoriales a falta de una garantía para la participación de las comunidades que se encuentran ubicadas en lugares en donde se desarrollan actividades extractivas (Ministerio de Minas y Energía, Universidad Nacional de Colombia & UPME, 2020).

De forma paralela surgen las discusiones sobre cómo los impactos de la industria extractiva se han trasladado a los escenarios judiciales. Por ejemplo, una de las primeras discusiones de la Corte Constitucional se dio en la Sentencia T-528 de 1992, a propósito de la tutela que promovieron varios habitantes de las veredas Caracol y El Espinal del municipio de Barrancas, en La Guajira, afectados por la contaminación ambiental y auditiva derivada de la explotación carbonífera cerca a sus viviendas. El fallo, que amparó los de-

<sup>4</sup> Ver Corte Constitucional. Sentencias C-123 de 2014, C-035 de 2016, C-274 de 2016 y SU-095 de 2018

rechos a la vida y a la integridad física de los accionantes, resaltó la responsabilidad de las autoridades estatales en la vigilancia y control de la forma como se utilizan, conservan y restauran los recursos naturales comprometidos en el contexto de las actividades mineras y sobre su deber de adoptar medidas que eviten y contrarresten las situaciones de peligro o daño que puedan derivarse de su ejercicio.

Desde el primer fallo se ha evidenciado por la Corte Constitucional el impacto multidimensional de la minería y las tensiones que suscita en las transformaciones sociales y espaciales que comporta dicha actividad, bien sea realizada en condiciones de formalidad o de informalidad, y el desafío que supone para las autoridades estatales adoptar las medidas adecuadas y oportunas para evitar que redunden en la vulneración de los derechos fundamentales y colectivos de las personas y de las comunidades que podrían verse afectadas por ese tipo de proyectos. Del impacto multidimensional se menciona por primera vez en la Sentencia C-339 de 2002, donde determina que:

...necesario conciliar el grave impacto ambiental de la minería con la protección de la

biodiversidad y el derecho a un medio ambiente sano, para que ni uno ni otro se vean sacrificados. Es aquí donde entra el concepto de desarrollo sostenible, acogido en el artículo 80 de nuestra Constitución y definido por la jurisprudencia de la Corte como un desarrollo que ‘satisfaga las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades.

Cabe destacar que la mayoría de los pronunciamientos de la Corte en relación con las actividades extractivas abordan los impactos medioambientales como una de las principales afectaciones derivadas de esta actividad. Esto implicó el análisis del concepto de desarrollo económico y social desde un enfoque de derechos humanos, que parte del reconocimiento de la relación existente entre el ser humano, en su dimensión individual y colectiva, y la naturaleza (Tole, 2023). Al respecto, la Corte ha sentado doctrina frente a la concepción de la protección de los derechos humanos frente a los impactos causados por las actividades mineras, que abarca el problema de la ilegalidad:

### *Sentencia T-080 de 2015*

- La Corte reafirma su doctrina relacionada con la defensa del pluralismo y la autodeterminación cultural de los pueblos, advirtiendo los riesgos conexos a la presencia de una cultura que amenaza con su desaparición y la de sus costumbres, a raíz de una concepción hegemónica del desarrollo y la economía, especialmente cuando el conflicto gira en torno a la tierra y su relación con el valor ancestral y cultural que tiene

para estos pueblos. En ese sentido, reconoce a la naturaleza como sujeto de derechos propios, atendiendo a los saberes ancestrales de comunidades étnicas y las corrientes de pensamiento alternas<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> En el mismo sentido, ver Corte Constitucional de Colombia [2014] Sentencia C-123 de 2014.

## *Sentencia T-622 de 2016*

Se reconoce que uno de los desafíos más grandes del constitucionalismo contemporáneo es lograr la salvaguarda y la protección de la naturaleza, las culturas y formas de vida asociadas a la biodiversidad. En ese sentido, identifica los impactos que ha generado la explotación minera ilegal sobre el medio ambiente y sobre los derechos de las comunidades étnicas que tienen una relación con el territorio, incluyendo el río Atrato, que es reconocido en esta sentencia como sujeto de derechos como medida de protección para las comunidades afectadas por la contaminación y degradación del río.

Reafirma la importancia de la participación en el derecho a tomar parte en la vida cultural, especialmente en circunstancias en donde poblaciones vulnerables, como comunidades étnicas, están siendo amenazadas por la realización de actividades de explotación de minería ilegal con sustancias tóxicas y maquinaria pesada en la cuenca del río Atrato.

Reconoce que la minería en Colombia debe analizarse desde la perspectiva geoestratégica desde el sur global, que se caracteriza por tener altas tasas de inequidad. Así mismo, establece que la ausencia de control estatal en la minería ilegal deriva en una política minero-energética que ha demostrado ser inefectiva.

## *Sentencia C-259 de 2016*

- Establece que la importancia de combatir la minería ilegal reside en los efectos negativos que esta produce en los ámbitos económicos, social y ambiental, lo que justifica su control por parte del Estado. Por ello, cuando se realiza por fuera del derecho, condice a la imposibilidad de garantizar un equilibrio entre el desarrollo económico y el uso razonable de la oferta ambiental.
- En el ámbito social, reconoce que la informalidad minera evita el control efectivo sobre las condiciones laborales y los impactos sociales que conlleva la explotación de las minas. En consecuencia, imposibilita la prevención y aseguramiento de condiciones dignas para el desarrollo de esta labor.
- Reconoce que “por vía reglamentaria, de derecho internacional y jurisprudencial, se ha venido haciendo referencia a una subclasificación de la minería ilegal. Particularmente, esta distinción puede agruparse

en la minería ilícita frente a la minería de hecho”. Partiendo de esta distinción, cita al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas que, como se mencionó en el acápite anterior, reconoce la importancia de la minería en pequeña escala como un foco de desarrollo socioeconómico para las comunidades que la practican.

- Reconoce también que “por el contexto en el que se produce, la formalización minera se convierte en un fenómeno vinculado básicamente con actividades de subsistencia rural y con la posibilidad de brindar opciones de trabajo para comunidades tradicionalmente menos favorecidas. Adicionalmente, por su alcance, no siempre tiene la entidad para afectar o contaminar en gran medida el medio ambiente, como ocurre con la megaminería ejercida a través de la explotación a gran escala”.

## *Sentencia SU-133 de 2017*

Se garantiza la subsistencia de mineros tradicionales y comunidades negras del municipio de Marmato, a través de su participación en el proceso para identificar los impactos derivados de la autorización de las cesiones de los derechos mineros emanados del título CHG-081.

La Corte hace una distinción entre las categorías de minería legal e ilegal y, dentro de esta última, entre la minería de hecho y la minería ilícita. En ese sentido, reconoce la vocación

de legalidad de las actividades de explotación que realizan tradicionalmente los habitantes de una región como fuente de abastecimiento o subsistencia.

Ordena adoptar medidas encaminadas a salvaguardar su derecho a ejecutar labores de explotación y explotación minera en la parte alta del cerro El Burro, para garantizar su subsistencia, a través de emprendimientos de pequeña minería.

## *Sentencia SU-095 de 2018*

Exhortó al Congreso de la República a definir uno o varios instrumentos de coordinación para que las autoridades territoriales concurren en la definición, ejecución y seguimiento de las actividades de hidrocarburos y de minería, como las decisiones relativas a la demarcación o delimitación de zonas excluibles de la minería en su territorio.

De lo anterior, la Corte Constitucional ha venido reconociendo y reiterando la necesidad de analizar la minería ilegal desde el territorio y los contextos en los que se desarrolla, particularmente, atendiendo a una visión desde los titulares de derechos afectados por esta actividad. Para ello, es preciso partir de la caracterización de los territorios y los actores que lo habitan, sobre todo aquellos que se relacionan con el desarrollo de la minería, no necesariamente desde adentro, es decir, quienes la practican, sino también aquellos que se relacionan con el entorno en donde se realiza.

Además, la jurisprudencia también ha establecido lineamientos que orientan el actuar estatal desde la identificación de brechas en cuanto al ejercicio del control territorial, incluyendo actividades económicas y la toma de

decisiones para erradicar actividades ilícitas. De esta manera, el reconocimiento de derechos colectivos y étnicos en relación con la naturaleza y el medio ambiente, son parte fundamental desde las adaptaciones estratégicas que se dan desde los usos políticos de las identidades de los actores sociales que intervienen en la minería, especialmente en la MAPE.

De esta manera, partiendo de la identificación de brechas estructurales que favorecen el desarrollo de la minería ilegal, así como de los impactos sobre los derechos económicos, sociales y culturales, y de los titulares de derecho afectados por estas actividades, se establece un norte que debe trascender de los casos específicos que se aborda la Corte. Ante este panorama, especialmente a partir de la suscripción del Acuerdo Final de Paz (2016), se marca una tendencia normativa del sector minero para abordar y materializar aspectos sociales, de ordenamiento territorial, de relacionamiento con el territorio, de debida diligencia en derechos humanos y de gestión e inversión social.

Con todo, a pesar de los avances jurisprudenciales, hoy continúa existiendo una gran brecha entre las medidas institucionales mineras y la práctica minera, que refleja un problema que va más allá de la legalidad. Se trata de una desarticulación y ausencia de coherencia institucional desde el nivel nacional al nivel territorial y, al mismo tiempo, desde los espacios comunitarios y territoriales a la práctica institucional. En consecuencia, de no concebir y apropiarse las dimensiones que la minería ilegal se desarrolla, los marcos normativos desarrollados para hacer frente a esta problemática continuarán siendo poco efectivos, y en muchos casos insuficientes.





### 3. MINERÍA EN COLOMBIA Y SUS DIMENSIONES

Históricamente, la aproximación institucional para regular y, en general, para diseñar e implementar cualquier medida de intervención estatal ha sido atendiendo, en primer lugar, a una dimensión de formalización. Así lo entiende Muñoz-Duque; Arango-Tobón y Bedoya-Hernández (2023), quienes señalan que la minería en Colombia ha sido clasificada en: minería formal, realizada por empresas legalmente constituidas, que cuentan con titulación minera (acto administrativo que otorga un derecho a explorar y explotar el suelo y subsuelo de propiedad nacional), inscritas en el Registro Minero Nacional y que cumplen con parámetros técnicos, ambientales, económicos, laborales y sociales de la industria, a partir de la legislación vigente; y minería informal, relacionada con unidades de explotación pequeñas y medianas, de propiedad individual y que no tienen registros contables.

Casi de manera sucedánea o simultánea, se presenta la segunda dimensión, que se determina por un parámetro de legalidad y clasifica en minería legal aquella que se encuentra respaldada por un título minero y, por oposición, la minería ilegal, que se desarrolla sin la inscripción en el Registro Minero Nacional, sin una titularidad y de manera artesanal e informal o que teniendo un título se realiza por fuera del área otorgada en este (Ministerio de Minas y Energía, 2003). Continuando con estos criterios, el Plan Único de Legalización y Formalización Minera establece otras subcategorías, como mineros en tránsito a la formalización, que son aquellos que han radicado solicitudes

ante las autoridades minera y ambiental competentes; y mineros con vocación de regularización, entendidos como aquellos que han sido identificados por la institucionalidad en el marco de las gestiones de formalización que han venido adelantando, y que han manifestado su interés en desarrollar la actividad en el marco de lo establecido en la legislación (Ministerio de Minas y Energía, 2023).

Luego, institucionalmente, se propone una tercera dimensión de escala/volumen de producción, que se clasifica de acuerdo con los tamaños de la minería en Colombia, adicionalmente, identifica el ordenamiento jurídico nacional la minería a partir de criterios como la etapa del ciclo de la minería en la que se encuentre. Así, para las etapas de explotación o construcción y montaje se clasifican de acuerdo con el número de hectáreas otorgadas en el título minero de la siguiente forma: la minería de pequeña (menor o igual a 150 hectáreas), la mediana (mayor a 150 pero menor o igual a 5.000 hectáreas) y la gran escala (mayor a 5.000 pero menor o igual a 10.000 hectáreas), en función de criterios como el volumen del material extraído en una unidad de tiempo, la capacidad instalada, la generación de empleo y el nivel de tecnificación.

Por su parte, los títulos mineros que se encuentren en etapa de explotación se clasifican de acuerdo con el volumen de producción minera máxima anual por grupos de minerales como se muestra a continuación:

**Tabla 4. Títulos mineros**

MINERAL	PEQUEÑA		MEDIANA		GRAN	
	Subterránea	Cielo abierto	Subterránea	Cielo abierto	Subterránea	Cielo abierto
<b>Carbón (Ton/año)</b>	Hasta 60.000	Hasta 45.000	> 60.000 hasta 650.000	> 45.000 hasta 850.000	> 650.000	> 850.000
<b>Materiales de construcción (M3/año)</b>	N/A	Hasta 30.000	N/A	>30.000 hasta 350.000	N/A	> 350.000
<b>Metálicos (Ton/año)</b>	Hasta 25.000	Hasta 50.000	>25.000 hasta 400.000	>50.000 hasta 750.000	>400.000	> 750.000
<b>No metálicos (Ton/año)</b>	Hasta 20.000	Hasta 50.000	>20.000 hasta 300.000	>50.000 hasta 1.050.000	>300.000	>1.050.000
<b>Metales preciosos (oro, plata y platino) (Ton/año) o (M3/año)</b>	Hasta 15.000 Ton/año	Hasta 250.000 m3/año	> 15.000 hasta 300.000 Ton/año	> 250.000 hasta 1.300.000 m3/año	> 300.000 Ton/año	> 1.300.000 m3/año
<b>Piedras preciosas y semipreciosas (Ton/año)</b>	Hasta 20.000	N/A	>20.000 Hasta 50.000	N/A	>50.000	N/A

Nota. Decreto 1666 de 2016.

Justo en medio de estas tres dimensiones se encuentra la MAPE, con algunas distinciones o caracterizaciones, como se expuso en el acápite 1.1, las cuales han diferenciado entre la minería artesanal y la minería de pequeña escala. Para la institucionalidad, la primera se caracteriza por integrar a personas o familias y es realizada de forma manual; por otra parte, la segunda categoría es más extensa e incipientemente mecanizada. Empero, estas clasificaciones parten de un problema epistemológico: no existe una definición unívoca de este tipo de prácticas mineras. De hecho, no son suficientes para entender cosmovisiones ancestrales o prácticas tradicionales, tampoco tienen realidades socioeconómicas

diferenciales o situaciones de discriminación/marginalización interseccional, en definitiva, no dignifican la vida y la práctica minera.

Es más, los criterios existentes no solo son insuficientes, son criterios meramente económicos y técnicos de identificación. Por ejemplo, asociados con una mecanización escasa, bajo nivel de seguridad y de conocimientos técnicos en los trabajadores, falta de operadores técnicos, uso deficiente de recursos por la selectiva explotación de minerales, niveles salariales bajos, labores extractivas supeditadas a los precios de los minerales en el mercado, consideración insuficiente de los impactos ambientales derivados de la actividad, y ausencia de capital.

Dicho lo anterior, desde el 2010, la Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente de la Defensoría del Pueblo, propone una nueva dimensión: la minería de hecho que:

“...puede reflejar de una mejor manera la realidad social de las personas que ejercen esta actividad con cierto tiempo de antelación y como medio de subsistencia y que, en muchos casos, no han logrado regularizar o legalizar sus actividades debido a las dificultades en el cumplimiento de los requisitos exigidos por las autoridades mineras y ambientales para tal fin, aunado a los obstáculos tecnológicos, educativos y de distancias geográficas que deben suplir estas comunidades para tener acceso a la información”.

En este mismo sentido, la Corte ha señalado en Sentencia C-983 de 2010, que “por vía reglamentaria, de derecho internacional y jurisprudencial” se ha contemplado una subclasificación de la minería ilegal que permite distinguir la minería “de hecho” de la “ilícita”. La primera abarca la minería a pequeña escala, generalmente tradicional, artesanal o de subsistencia que se desarrolla “en las zonas rurales del país, como una alternativa económica frente a la pobreza y como una forma de obtención de recursos económicos que permite asegurar el mínimo vital de las familias que por tradición se han ocupado del oficio minero como herramienta de trabajo”.

La segunda se asocia con el patrocinio de actividades ilícitas, “como lo son, por ejemplo, los grupos armados ilegales o las bandas criminales, que utilizan este negocio como medio de financiación de sus actividades”. En esta decisión, la Corte interpreta que las dos formas de minería se diferenciarían, entonces, en virtud de su vocación de legalización. La minería ilícita no tiene la intención de legalizarse, porque la destinación de sus recursos es ilegal; en cambio, los mineros de hecho aspiran a obtener un

título que les brinde la posibilidad de ejercer la minería como forma de subsistencia.

Entender esta dimensión puede dar nuevos elementos a la situación de las personas que ejercen la actividad minera con cierta antigüedad y como forma de subsistencia y que, en muchos casos, no han regularizado su actividad por dificultades para el cumplimiento de los requisitos exigidos para tal fin, en el contexto de un país en el que hay desconocimiento y desajuste de la norma frente a la realidad del minero tradicional e informal (Ortiz et al., 2017), sin olvidar que esta actividad minera es una forma de erradicación de la pobreza de un gran número de personas que habitan en zonas rurales, quienes debido a la difícil situación de orden público/conflicto armado de las zonas mineras, que incluso ha generado desplazamiento forzado, reclutamiento de menores, asesinatos, secuestro y disputas por el control territorial de los mineros locales.

Este contexto que rodea las prácticas de la MAPE, en oposición con la minería ilegal, implica una mayor dificultad para realizar una distinción entre actores y, en consecuencia, una trazabilidad y seguimiento de las cadenas productivas de la minería que al final terminan traslapándose y desdibujando el origen o fuente de la ilicitud. Así, lo que inicia siendo ilegal termina legalizándose en los siguientes eslabones de la cadena de valor o viceversa. Incluso, las limitaciones técnicas, operativas y económicas de quienes ejercen la MAPE para acogerse al marco de la formalización o “legalidad” termina por exacerbar la marginación y desprotección de esta población, especialmente en los territorios en donde la presencia estatal escasea y donde el control económico y territorial lo siguen detentando los grupos armados al margen de la ley.

No cabe duda de la existencia de una tensión entre la minería a gran escala y la minería tra-

dicional, es más, para Bedoya, el proceso de formalización propuesto por el Estado ha representado una forma de “gobernar” al minero tradicional y a su labor de extracción aurífera independiente (2017), lo que denomina Muñoz-Duque; Arango-Tobón y Bedoya-Hernández (2023), una entronización de un discurso que condena la informalidad, y de una serie de prácticas persecutorias respecto a sus prácticas. Esta tensión, según estos autores, tiene como consecuencia un impacto negativo

...sobre las formas de producción tradicionales se evidencia en que el proceso de extracción del oro a pequeña escala se ve comprometido por regulaciones y disposiciones gubernamentales, que modifican unas formas de producción arraigadas cultural y socialmente, imponiendo estándares que desatienden los modos tradicionales de trabajar en minería, y la relación que las comunidades

mineras tienen con la mina, el territorio y sus vínculos comunitarios.

Finalmente, hay una cara de la minería que la institucionalidad, el mercado internacional y la violencia de la economía criminal han invisibilizado, tanto sus dinámicas propias en el territorio como la tradicionalidad minera de las comunidades. Independientemente de la clasificación a la que hace parte (según la ley) conviven con la explotación minera a gran escala, con los postulados de sostenibilidad ambiental y desarrollo económico. Esta cara no solo es invisible, sino que, como resultado de las estrategias estatales para combatir la minería ilegal ha sido condenada y marginada a la pobreza, teniendo como protagonistas a grupos vulnerables que son estigmatizados y discriminados históricamente al asociarlos con lo ilícito y lo ilegal.





## 4. CONFLICTOS ASOCIADOS A LA ILEGALIDAD EN EL SECTOR MINERO EN COLOMBIA. APROXIMACIONES A LA OTRA CARA DE LA MINERÍA

Como se ha mencionado en repetidas ocasiones a lo largo de este documento, la ilegalidad en el desarrollo de diversas actividades económicas como la agricultura o la minería obedece en gran parte las dinámicas cíclicas generadas por el conflicto armado colombiano, pues el alza de los precios y demanda en los mercados de metales y minerales como el oro y el carbón, han hecho de esta una actividad de interés para el financiamiento de grupos armados al margen de la ley y delincuencia organizada (Contraloría General de la República, 2017). De hecho, distintos estudios confirman una relación positiva entre los conflictos violentos y la intensificación en la explotación de oro. Así, las cifras de desplazamiento forzado, la tasa de homicidios y masacres (Ibañez & Laverde, 2014) se incrementa como consecuencia de la intervención los grupos armados ilegales en las actividades económicas en el territorio, particularmente, en la minería (Ortiz-Riomalo, J. & Rettberg, A., 2017).

Al respecto, existen múltiples voces sociales e institucionales que han estudiado los conflictos asociados a la ilegalidad del sector. Un por ejemplo es la Corte Constitucional, que en Sentencia C-259 de 2016 señaló la importancia de combatir la minería ilegal se encuentra en los efectos negativos que produce en el ámbito económico, social y ambiental. En primer lugar, en el ámbito económico, perjudica la planeación macroeconómica y

las posibilidades de crecimiento del Estado, ya que la ilegalidad disminuye las rentas fiscales y afecta la generación de regalías como recursos que se destinan para financiar proyectos de desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales, con el propósito de mejorar las condiciones de vida de la población.

Segundo, en el ámbito social, de acuerdo con la Corte, la informalidad minera evita el control efectivo sobre las condiciones laborales en las que se lleva a cabo la explotación de las minas, como la proscripción del trabajo infantil y niega la posibilidad de verificar el contexto de seguridad en el que se desenvuelve su práctica, por ejemplo, en lo referente al uso de maquinaria y de medidas de prevención y seguridad en las labores mineras.

Por último, en el ámbito ambiental, reitera la Corte que la minería ilegal como actividad carente de control ha estado ligada a fenómenos como la erosión del suelo, la liberación de sustancias tóxicas (el cianuro y el mercurio), el manejo inadecuado de fuentes de agua y la producción de polvo y ruido por encima de los niveles permitidos.

En ese sentido, como se evidenció en el acápite 3.2., la respuesta institucional para contrarrestar estos efectos de la minería ilegal ha mostrado un muy bajo grado de efectividad debido a que la política minera no contem-

plaba la necesidad de introducirse al interior de zonas mineras y la cultura de las comunidades que la desarrollaban, pues, tenía un enfoque esencialmente centralizado. Una constante del Estado es intervenir en el sector alejado de la población minera y su entorno, su debilidad institucional centralizada da paso a la institucional de la violencia de los grupos al margen de la ley que asumieron su papel en la ilegalidad (Contraloría General de la República, 2017), lo que ha favorecido la expansión del margen de acción de estos grupos en los territorios con depósitos mineros, que han sido explotado durante años.

Lo anterior se ve reflejado en cifras relacionadas con las hectáreas sobre las cuales se desa-

rolla la minería ilegal, así como de los títulos mineros otorgados que reflejan la ineficiencia de la regulación para la formalización minera. Según cifras del Ejército Nacional, 100.000 hectáreas de minería a cielo abierto son “ilegales” y el 51 % está en zonas excluibles, como reservas forestales o parques naturales. Además, de las explotaciones mineras de oro que se pueden detectar con imágenes satelitales (excluyendo subterráneas y de subsistencia), el 73 % son ilegales (Mongabay, 2023). De hecho, en el 2022 se identificaron 46.550 hectáreas de Evidencias de Explotación de Oro por Aluvión (EVOA) en zonas excluibles de la minería (49 % del total nacional), en su mayoría localizadas en zonas de reserva forestal (tabla 5) (UNDOC, 2022).

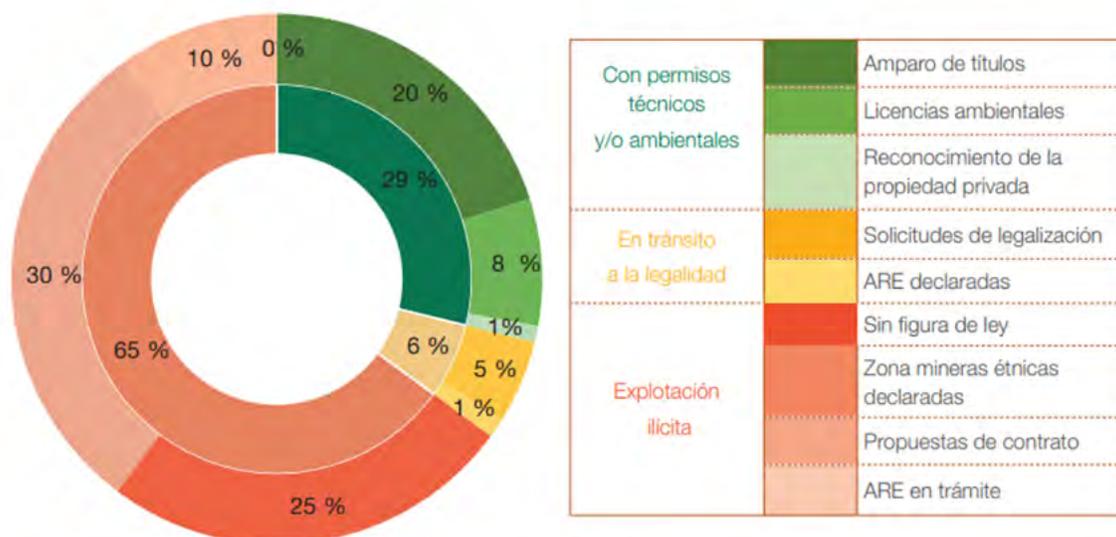
**Tabla 5 . Producción de oro y EVOA en la categoría de explotación ilícita por departamento**

Departamento	EVOA 2020 (ha)	Explotación ilícita 2020 (ha)	%	Producción de oro 2020 (t)	EVOA 2021 (ha)	Explotación ilícita 2021 (ha)	%	Producción de oro 2021 (1.º semestre) (t)
Chocó	36.552	29.878	82	6,5	38.980	30.688	79	3,3
Antioquia	40.890	19.842	49	29,8	37.588	17.062	45	18,6
Bolívar	10.583	8.444	80	2,2	9.472	5.996	63	1,6
Córdoba	4.975	4.549	91	3,2	4.580	4.194	92	1,0
Nariño	3.374	2.549	76	0,6	3.764	2.789	74	0,2
Cauca	2.807	2.456	87	0,7	2.732	1.882	69	0,3
Valle del Cauca	765	765	100	0,1	575	573	100	0,0
Putumayo	405	370	91	0,0	526	474	90	0,0
Guainía	185	185	100	0,1	151	151	100	0,1
Caquetá	78	78	100	0,0	101	101	100	0,0
Caldas	112	81	72	2,9	69	69	100	1,1
Tolima	27	2	7	0,7	28	2	7	0,3
La Guajira	0	0	0	0,9	2	2	100	0,0
Otros	0	0	0	1,0	0	0	0	0,3
<b>Total</b>	<b>100.752</b>	<b>69.199</b>	<b>69</b>	<b>48,6</b>	<b>98.567</b>	<b>63.984</b>	<b>65</b>	<b>26,8</b>

Nota. UNDOC, 2022, pág. 98.

De esta manera, un gran porcentaje de la minería que se desarrolla en el país se explota de manera ilícita y, a la fecha, solo el 6 % de las Unidades de Producción Minera de oro se encuentran en tránsito a la legalidad (ver figura 16)

**Figura 16. Naturaleza de las UPM en Colombia**



Nota. UNDOC, 2022.

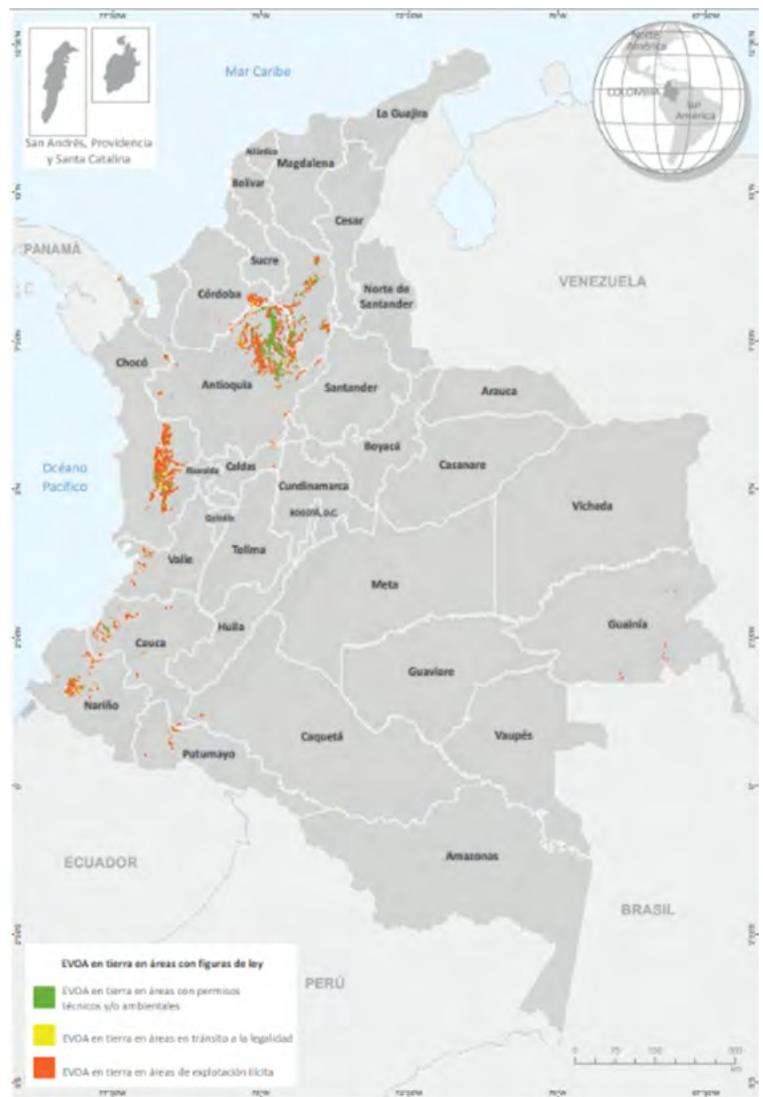
Según la Contraloría General de la República, el 85 % del oro que exporta Colombia, es producto de la minería ilegal. De hecho, más del 70 % del oro extraído en Colombia procede de grupos armados ilegales, según un informe publicado por la OEA en el 2022. Esto ha generado afectaciones ambientales críticas en los departamentos de Antioquia, Cundinamarca, Chocó y Bolívar, particularmente en el medio ambiente, en los ríos Cauca, Nechí, Atrato, Nus (El Tiempo, 2023), Inírida y Apaporis (Mongabay, 2023).

Según la Brigada contra la Extracción Ilícita de Minerales del Ministerio de Defensa, a 2019, la minería ilegal se extiende por 26

de los 32 departamentos del país y 340 municipios (ver figura 17). Tiene focos principalmente en los departamentos del Chocó, ocupando el primer lugar con el 40% del total nacional de EVOA (UNDOC, 2022); seguido de Antioquia, Bolívar, Valle del Cauca, Nariño y Córdoba, en donde se registran incrementos de EVOA por encima de 11%. Si bien los territorios en donde se desarrolla la minería de oro en mayor cantidad son Antioquia, Chocó, Bolívar, Cauca y Nariño, en otros departamentos con menor producción, la minería de oro se desarrolla de manera ilícita casi en su totalidad. Entre estos, se destacan el Valle del Cauca, Guainía, Caquetá, Putumayo, La Guajira, Caldas y Córdoba.

**Figura 17. Mapa de minería ilegal en Colombia**

Nota. UNDOC, 2022.



Por otra parte, si bien este informe se centra en el análisis de la problemática de la minería ilegal en contraste con la informal de oro y carbón principalmente, hay actores en búsqueda de coltán, uranio y otros minerales y metales que acrecenta el problema, por ejemplo, en el departamento de Guainía. La extracción de carbón y otros materiales de arrastre de manera ilícita, generalmente, se realizan con una intensión de enriquecimiento ilícito, pero su vinculación es menor con la presencia y control de grupos armados que la extracción de oro (Restrepo, J., 2019).

Este último es el fenómeno más común y se presenta en 187 municipios del país, y ha crecido de forma exponencial en los últimos años, debido al aprovechamiento

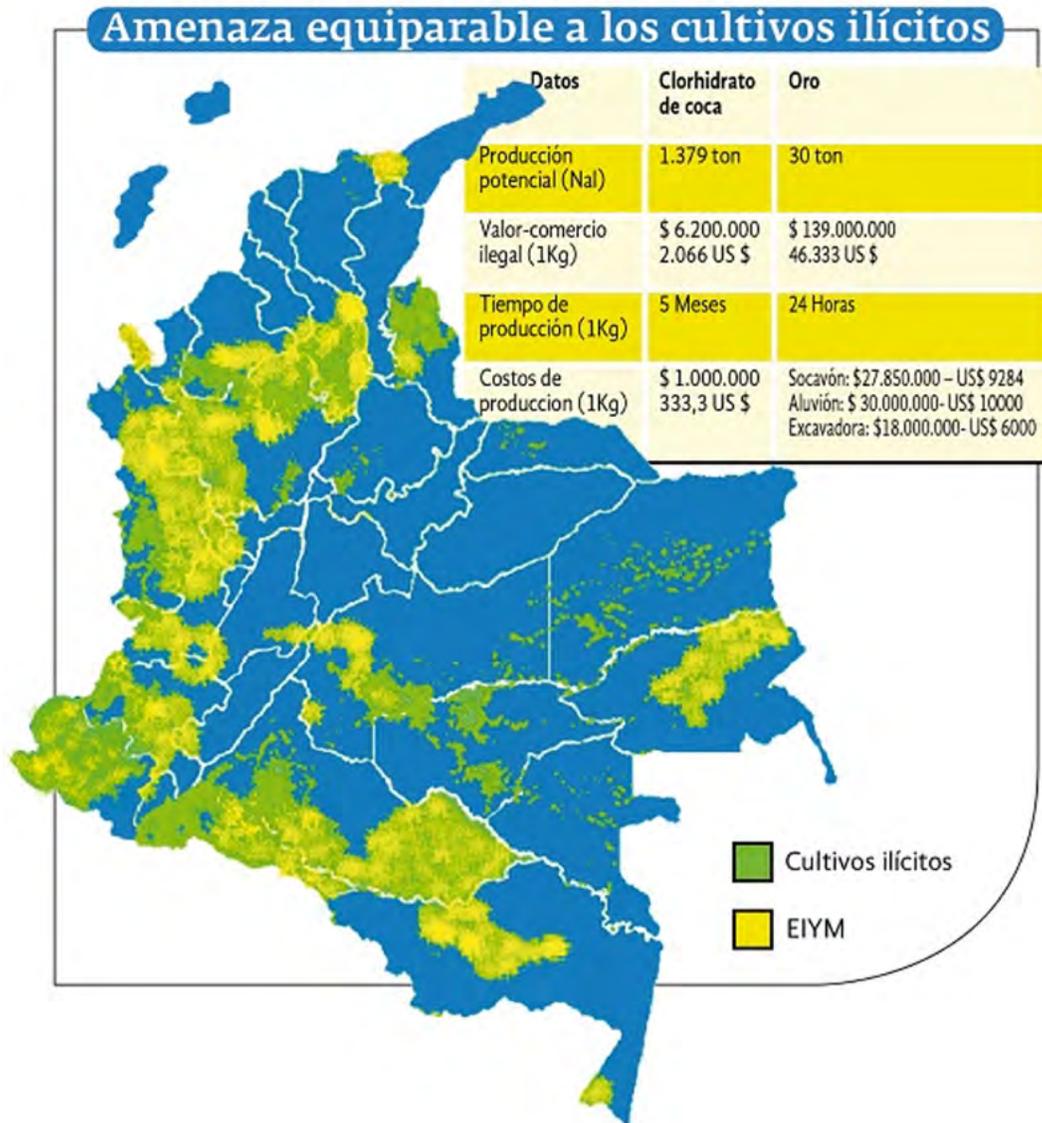
de esta actividad por parte de grupos armados para su sostenimiento y financiación (Restrepo, J., 2019). De hecho, según el coronel Alberto Montenegro, comandante de la Brigada contra la Extracción Ilícita de Minerales, “la extracción de oro es una actividad más rentable que el narcotráfico”, en términos de rentabilidad y de tiempo. De hecho, para el 2022, el área del territorio destinada a la explotación ilícita de oro incrementó 5000 hectáreas más en relación con el 2021, localizadas principalmente en el Chocó, Antioquia y Nariño (UNDOC, 2022).

Además, existe una coincidencia en las zonas en donde se han registrado cultivos ilícitos de coca y en donde, ahora, se desarrolla minería de oro de forma ilícita, ya

sea en reemplazo de la primera o de manera paralela (ver figura 16). En el año 2021, se identificó que, aproximadamente en el 44% de los territorios con presencia de EVOA en

tierra convergen cultivos de coca, esto corresponde a 76 municipios de los 101 en donde hay EVOA, ubicados principalmente en Antioquia y Chocó (UNDOC, 2022).

**Figura 18 . Coincidencia de cultivos de coca y minería de oro**



Nota. UNDOC, 2022.

Generalmente, en dichos escenarios, estos grupos otorgaban “permisos”, cobraban “impuestos” e imponían su orden social en los territorios. Así, no solo actúan en el marco de la ilegalidad con fines lucrativos, sino que ejercen un control territorial y político sobre la población que habita dichos territorios (El País & Cisneros, 2022). A partir del uso de mecanismos como la extorsión, el robo de la producción y la participación en la cadena de valor con la compra irregular de la producción para el lavado de activos, los grupos armados al margen de la ley terminan afectando los derechos de la población minera. De esta manera, la simple dicotomía entre legalidad e ilegalidad no refleja del todo la realidad de los contextos en los que se desarrolla la actividad minera, e invisibiliza a poblaciones cuyos derechos deben ser protegidos por el Estado y respetado por terceros, como las empresas.

Puede resultar una obviedad señalar que no todos los mineros de oro de la MAPE pertenecen a grupos armados ilegales, aunque puede ser discutible afirmar que gran parte de estos mineros pueden estar bajo su opresión por medio de la coacción de las armas y la violencia. En tal sentido, Restrepo J. (2019) explica que se presentan temporadas/épocas del año, a lo largo de las distintas regiones del país, en las que miembros de comunidades con necesidades básicas insatisfechas o comunidades nómadas llegan a zonas en donde ya se ha determinado la presencia del mineral

o existen vetas. Este tipo de dinámicas temporales favorece los escenarios en donde las actividades de extracción de minerales son controladas por organizaciones al margen de la ley, pues gran parte de la población es víctima de violencia y amenazas por parte de estas organizaciones. En consecuencia, sus posibilidades de formalización o reconversión son mínimas o nulas, generando un ciclo continuo de violaciones a derechos humanos y de sometimiento a violencias por falta de garantías y alternativas (CREER, 2016).

En conclusión, la convergencia de actividades y actores económicos en los territorios mineros genera coincidencias y sinergias entre lo que institucional se considera legal y lo que no, así como entre las distintas dimensiones de la minería, que terminan entretejiendo el desarrollo del territorio y exacerbando la desigualdad en la población. Ante la ausencia de una estrategia integral y de respuestas articuladas por parte de la institucionalidad frente a las actividades ilegales, se hace imposible implementar en la actividad minera criterios de sostenibilidad y dignificar las condiciones de la MAPE en los territorios. Circunstancias que, en las próximas líneas, son explicadas a partir de las implicaciones económicas, sociales e incluso políticas, que tiene la minería ilegal sobre la MAPE, como uno de los grupos con mayor grado de vulnerabilidad en estos contextos.





## 5. IMPLICACIONES DE LA MINERÍA ILEGAL EN LA MAPE

Según Rubiano, Vélez y Rueda (2020), la MAPE se ha soportado en su mayor parte en la mano de obra campesina, reconfigurando los modos de vida rurales pues

...recurren a esta actividad minera para escapar de la pobreza: para otros, constituye una actividad con legado ancestral, o bien una fuente de ingresos adicional a la agricultura. La mayoría de las operaciones (de la MAPE) ocurre en condiciones de informalidad: la fuerza laboral no cuenta con seguridad social ni laboral; y tampoco cuentan con permisos ambientales legales.

En la práctica, las narrativas institucionales de intervención de la MAPE se categorizan por su informalidad o por operar sin los requerimientos legales como minería ilegal, lo cual ha marginado, estigmatizado y perseguido a los mineros pequeños y artesanales. Desde un enfoque de interseccionalidad, estas narrativas tienen enormes implicaciones en los derechos humanos de una población rural, que es campesina, indígena/afrodescendiente, víctima de conflicto y, además, equiparada con grupos armados ilegales u organizaciones criminales, que ha justificado intervenciones de política criminal hacia estas comunidades.

Ahora, sin desconocer, las relaciones entre la MAPE y estos grupos/organizaciones que disputan o despojan de sus territorios mine-

ros, que esclavizan su fuerza laboral o condicionan su práctica minera, que generan relaciones comerciales forzadas o voluntarias, que obligan a transitar de las economías ilegales (de cultivos ilícitos, trata de personas, desforestación a la minería ilegal), entre otras. Para entender estos fenómenos alrededor de la MAPE, se requiere superar las aproximaciones jurídicas tradicionales que pretenden definirla a partir de categorías fijas, como la escala de las operaciones y el volumen de producción (Hruschka y Echavarría, 2011).

Para repensar este fenómeno minero es necesario acudir a la etnografía o la sociología, que exigen cuestionar las suposiciones sobre motivaciones, prácticas, población minera involucrada en la MAPE, es decir, se requiere, de acuerdo con (Huggins, Bus, & Rutherford, 2017), superar ideas generalizantes sobre los contextos violentos donde predomina la pobreza y el crimen. En otras palabras, de ninguna manera la MAPE puede ser vista como homogénea, todo lo contrario, en estas prácticas mineras abundan la diversidad en cuanto a las técnicas de extracción y procesamiento, los tipos de material extraídos, la organización social del trabajo, los niveles de formalización y las motivaciones para llevarla a cabo, entre otras diferencias (Rubiano, Vélez y Rueda, 2020).

Por otro lado, las instituciones, regulaciones y marcos legales que han intentado de manera incesante controlar y contener a la MAPE dentro de la legalidad. Así, se manifiesta en el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía (Decreto 1666 de 2016) que define la minería de subsistencia como “la actividad minera desarrollada por personas naturales o grupo de personas que se dedican a la extracción y recolección, a cielo abierto, de arenas y gravas de río destinadas a la industria de la construcción, arcillas, metales preciosos, piedras preciosas y semipreciosas, por medios y herramientas manuales, sin la utilización de ningún tipo de equipo mecanizado o maquinaria para su arranque”, se revela claramente que parte de categorías fijas, como la escala de las operaciones y el volumen de producción. Aquí, se encuentra alguno de los factores que influyen en la informalidad de la MAPE, pues se desconoce la importancia y heterogeneidad de dicha actividad para las comunidades rural, lo que ha resultado en normativas y procesos que no corresponden a las realidades locales y que imposibilitan su cumplimiento. Además, las grandes inversiones y apoyo estatal están dirigidos principalmente al fortalecimiento de la gran y mediana minería (Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas & Fundación Atabaque, 2022). Por ende, no han contado con la protección suficiente para garantizar su sustentabilidad y la de las comunidades que la practican.

Este es el caso de muchos mineros artesanales, algunos de ellos desplazados de departamentos como el Nariño, que han encontrado en la minería una fuente de sustento, y se resisten a ser considerados mineros ilegales. De ahí la importancia de la lucha por el reconocimien-

to de su trabajo para evitar un nuevo desplazamiento (El País & Cisneros, 2022). Paralelamente, existe un nuevo sujeto de derechos, reconocido por la Corte Constitucional, que ha sido afectado por la minería ilegal a gran escala: la naturaleza, principalmente los ríos en los que opera dicha actividad y demás ecosistemas que los rodean. Un ejemplo de ello se encuentra en el río Dagua, que fue explotado y contaminado en mayor medida entre el 2009 y el 2011 a la altura de Zaragoza, en el Valle del Cauca (El País & Cisneros, 2022).

¿Cómo superar las categorías jurídicas tradicionales de la MAPE, en términos dualistas de legalidad/ilegalidad? Un primer paso es entender estas prácticas mineras según la noción de pluralismo legal, que reconoce la presencia de más de un orden regulatorio en un mismo espacio sociopolítico, esto es, aplicar el principio constitucional de la interculturalidad que permite concebir diversos sistemas jurídicos pensados desde cosmovisiones ancestrales como las comunidades indígenas, afrodescendientes, campesinos, etc. Cada contexto de la MAPE no es necesariamente ilegal ni tampoco se encuentra ajeno respecto a las intervenciones de los Estados. Segundo, se requiere, además de reconocer la variación entre las escalas de producción en la práctica minera, determinar el legado tradicional de esta actividad en las comunidades mineras, el cual necesariamente es una actividad fluida, móvil y heterogénea. Un último paso sería no asociar las prácticas mineras de la MAPE a la minería criminal o ilegal, pues esta actividad económica se determina únicamente cuando son actores armados o grupos de crimen organizado extraen o se apropian del mineral.

## *Implicaciones económicas*

Principalmente, el desarrollo de la actividad minera en condiciones de ilegalidad facilita la evasión tributaria, de tasas por uso de recursos naturales renovables y del suelo, así como el menoscabo de la fiscalización de recursos y control sobre los requerimientos técnicos de la actividad. Parte de estas consecuencias se equiparán también a la minería informal, lo que genera que el pequeño minero o minero artesanal perciba la formalización como un incremento de costos (Contraloría General de la República, 2017). Por ello, es necesario considerar los contextos desde distintas perspectivas y circunstancias de las poblaciones involucradas en la extracción, transformación y comercio de los minerales.

- Otras consecuencias que se derivan de la explotación minera ilegal se destacan:
- Genera evasión de impuestos, de compensaciones, de regalías, etc.
- Inflación de los precios de productos y servicios básicos en los lugares en donde opera.
- Promueve la masificación del contrabando y la ilegalidad en toda la cadena de valor de la minería.
- Promueve la tercerización y el deterioro de las condiciones laborales.
- Ausencia de encadenamientos productivos, particularmente de comunidades étnicas.
- Incide de forma negativa en el cambio de dinámicas económicas y de mercado a nivel nacional.
- Incentiva la confluencia de otras economías ilegales en el territorio, como la trata de personas, deforestación, cultivos ilícitos, etc.

## *Implicaciones socioambientales*

- Dentro de las implicaciones sociales que tiene la minería ilegal en los territorios, se resaltan los daños relacionados con el medio ambiente y aquellos relacionados con el ejercicio de los derechos humanos. En el primer grupo se derivan todos los alusivos a la contaminación de cuerpos de agua, tierra, aire y demás recursos ecosistémicos, incluyendo ecosistemas y áreas protegidas por el Estado. En el segundo grupo se destacan los que implican afectaciones sobre cualquier derecho económico, social, cultural o incluso, entre los cuales sobresalen:
- Incremento significativo en las tasas de homicidios y número de víctimas en masacres perpetradas por grupos armados ilegales.
- Extinción cultural de comunidades ancestrales.
- Daños en las fuentes de agua cercanas a zonas de minería ilegal con niveles exageradamente altos de mercurio y/o cianuro.
- Precarización laboral y trabajo en condiciones de inseguridad técnica, riesgos en salud ocupacional, etc.
- Desplazamiento o despojo del territorio de comunidades campesinas, indígenas, afro, entre otras.

- Pérdida de prácticas ancestrales que determinan la identidad de las comunidades étnicas, como la minería ancestral.
- Ocupación ilegal de tierras, incluyendo territorios o zonas protegidas por el Estado, debido a su importancia ambiental y social.
- Situaciones de violencia generalizada, incluyendo la persecución y amenaza de personas defensoras de derechos humanos.
- Afectaciones a la salud de comunidades aledañas a las actividades mineras.
- Estigmatización de grupos poblacionales, especialmente de mineros informales que desarrollan la MAPE.
- Aumento en los niveles de pobreza y marginación de poblaciones dedicadas a la actividad minera.
- Incremento en los índices de trabajo forzoso e infantil, entre otros.

### *Implicaciones políticas*

Por último, la minería ilegal repercute de forma negativa en las competencias del Estado para el control territorial y su capacidad para garantizar plenamente el ejercicio de los derechos de la población. Dicho de otra manera, la institucionalidad se debilita por efectos de la violencia o la corrupción a nivel local y nacional, lo que incide en un abandono o ausencia al satisfacer las necesidades básicas y de accionar los mecanismos de control de los territorios. A su vez, esto genera una mayor desarticulación institucional y desconfianza de la población en las entidades estatales, lo que puede explicar, en parte, la baja respuesta de la población frente a la iniciativa de formalización minera, especialmente en la MAPE.

- Adicionalmente, se presentan implicaciones como:
- Vulneración de los derechos políticos de la población, por constreñimiento al sufragante, corrupción electoral, alteración de resultados electorales, etc.
- Pérdida del control territorial de las entidades estatales.
- Desconocimiento de la reconfiguración del mapa minero.
- Inestabilidad política e institucional a nivel territorial.



## 6. DEBILIDAD O AUSENCIA DE LA FUERZA PÚBLICA Y DE LA SEGURIDAD DEL TERRITORIO, ENTRE OTRAS.

Situación de derechos humanos de la población minera en Colombia. Análisis de los DESC

La situación crítica de los derechos de la población minera no ha cambiado mucho desde la época colonial, que en sus inicios se erigió en un régimen esclavista, bajo el cual se sometieron comunidades afrodescendientes durante varios siglos. De esta manera, como lo sostiene Sierra-Camargo, J. (2019), la economía colonial estuvo soportada por el trabajo de estas comunidades, incluyendo actividades como la explotación del oro y la plata. No obstante, esta actividad también ha sido una práctica ancestral que han desarrollado las comunidades indígenas y afrodescendientes como fuente de subsistencia que, en los contextos latinoamericanos de desigualdad y pobreza, terminan exacerbándose las afectaciones a los derechos humanos.

Como se ha mencionado anteriormente, las dimensiones de la minería del modelo ortodoxo han favorecido la minería a gran escala, inclusive con la creación de marcos normativos y lineamientos que orientan las actividades del sector, en relación con aspectos técnicos, económicos y socioambientales. Por ello, todavía queda un largo camino que recorrer para lograr un equilibrio entre quien realiza

la actividad minera y quienes convergen en el territorio en donde se lleva a cabo.

Frente a las dinámicas que pueden ser consideradas de la minería ilegal existe un desconocimiento sobre cuáles son sus implicaciones para los derechos humanos de las personas o comunidades que se relacionan de alguna forma con esta actividad. Tal como se mencionó anteriormente, los distintos métodos, técnicas, tipos y clasificaciones de la minería la han convertido en una de las actividades económicas más heterogéneas. Por ello, sus clasificaciones pueden ser tan extensas como minerales, métodos de extracción, tipo de organización, nivel de formalización y motivaciones para llevarla a cabo (CESED, 2020). Más allá de la clasificación, es necesario reiterar, que resulta imprescindible entender los contextos y motivaciones que dan origen a la minería de hecho.

Entender los contextos requiere identificar y conocer relaciones de la población minera, lo cual se logra desde el diálogo intercultural, la participación/consulta previa de las comunidades étnicas, el reconocimiento de las prácticas tradicionales del campesino/minero, el consenso político entre la población, la industria y el Estado alrededor de los desafíos que supone la minería ilegal en Colombia, etc.

En ese sentido, el estudio de las dinámicas de los actores involucrados y sus interrelaciones también suponen un esfuerzo por alcanzar consensos sociales que contribuyan a la generación de confianza y que permite mejorar el conocimiento de los beneficios y perjuicios que puede tener esta actividad para cada actor, así como proporcionar soluciones que se ajusten más a sus realidades (Silva, S., 2017).

Después de caracterizar la actividad minera en Colombia, el contexto de los departamen-

tos que presentan mayores niveles de minería ilegal, el marco normativo establecido para la erradicación de esta actividad y las dinámicas que convergen en los contextos en donde se desarrolla esta actividad al margen de la legalidad, es necesario identificar los actores que intervienen en este contexto, para luego identificar las principales afectaciones sobre los derechos económicos, sociales y culturales que genera la minería ilegal.

### *6.1. Mapeo de los actores que intervienen en el contexto de la minería ilegal en Colombia*

La minería formal y legal, que configuran apenas una de las dimensiones de esta actividad, presentan una fuerte intervención y regulación que le ha impuesto controles de seguimiento, no solo técnico-operacionales, sino en aspectos sociales y ambientales, como los reglamentos técnicos de seguridad y salud ocupacional, trabajo y descanso, controles en las emisiones de gases y sustancias contaminantes, residuos, etc. Inclusive, las tendencias regulatorias a nivel mundial en materia de debida diligencia en derechos humanos han generado una mayor inclusión de otro tipo de actores, especialmente los titulares de derechos humanos en la gestión de la gran minería.

Empero, en la cara aún oculta de la minería hay otras dimensiones e implicaciones, incluso, muchas brechas por las que todavía no se preocupa la minería ortodoxa, que ha dejado de lado temas de diversidad, inclusión y la necesidad de entender los sistemas políticos y las relaciones sociales desde el pluralismo para determinar las formas de poder y quiénes las ostentan (Weible, 2006), a través de caracterización de los actores involucrados en la minería ilegal e informal,

incluyendo las mismas estructuras criminales, así como los grupos poblacionales implicados en esta actividad.

Por lo anterior, se hace necesario identificar los actores relevantes en el sector minero, que permitirá determinar y entender los contextos sociales, económicos, culturales y la identidad política de cada región. Esto, también se traduce en las características identitarias de la población, sus niveles y condiciones de vida, su posicionamiento social y las condiciones que rodean el nivel de vida que poseen, incluyendo condiciones medioambientales, que faciliten la toma de decisiones en respuesta a los conflictos que genera la minería ilegal en los territorios (Silva, S., 2017). Estos aspectos orientan el mapeo de los sujetos que pueden estar en situación de vulnerabilidad o en riesgo de ver sus derechos humanos afectados o impactados por determinada actividad.

Ahora bien, los vacíos en la identificación de estos sujetos invisibilizan las dinámicas que los afectan y, a su vez, dificultan la gestión para el respeto de los derechos humanos por parte de los actores que tienen deberes fren-

te a estos (CREER, 2016). La marginación a la que se han visto expuestos distintos actores de la población minera, se origina a partir de la dificultad para identificar y diferenciar entre quienes desarrollan actividades mineras de manera informal y aquellos que lo realizan en el marco de la ilegalidad. Particularmente, las comunidades y familias que desarrollan la MAPE, pueden encontrarse en cualquiera de los dos escenarios. En el primero, derivado de las barreras que presentan los procesos de formalización minera establecidos en la ley; en la segunda, como consecuencia de la coerción que se deriva del control territorial y social ejercido por grupos armados al margen de la ley o Bacrim.

- Así, la identificación y diferenciación de los actores que hacen parte de los contextos en los que se desarrolla la minería ilegal representa uno de los mayores desafíos en la implementación de un enfoque de derechos humanos en el desarrollo de las actividades de minería. Por ello, un primer acercamiento para realizar este mapeo es a través de la identificación de los grupos de interés que se encuentran en las zonas en donde se desarrolla la actividad minera. Usualmente, estos se clasifican en:

- Autoridades estatales
- Empresas
- Comunidades y/o titulares de derechos
- Organizaciones de sociedad civil y ONGs

- Los contextos y circunstancias particulares en las que se desarrolla la minería ilegal requieren un esfuerzo mayor por caracterizar a los actores involucrados. Para ello, el Plan de Formalización Minera (Ley 2250 de

2022) identifica una primera clasificación para quienes desarrollan actividades mineras, determinada por la existencia o no de un título minero. Esto con base en el último Censo Departamental Minero Colombiano, realizado entre 2010 y 2011, en el que se concluyó que el 63 % de los mineros no trabajaban bajo el amparo de un título minero ni licencia ambiental (Ministerio de Minas y Energía, 2022). Luego, integra dos categorías adicionales:

- **Mineros en tránsito a la formalización:** los define como “aquellos que han radicado solicitudes ante las autoridades minera y ambiental competentes, y según corresponda a cada proceso disponible” (Ministerio de Minas y Energía, 2022). Según cifras de la ANM y el Ministerio de Minas y Energía, a octubre de 2022, se registraron un total de 12.546 mineros en tránsito a la formalización.

**Mineros con vocación de regularización:** se definen como “aquellos que han sido identificados por la institucionalidad en el marco de las gestiones de formalización que han venido adelantando, y que han manifestado su interés en desarrollar la actividad en el marco de lo establecido en la legislación” (Ministerio de Minas y Energía, 2022). Sin embargo, quienes se encuentran en esta categoría aún no han realizado la solicitud ante las autoridades competentes. La Dirección de Formalización Minera identificó a 10.059 mineros con vocación de regularización para octubre de 2022.

Por otra parte, se identifica la necesidad de un acercamiento a los territorios para identificar y caracterizar a los actores involucrados en los contextos en los que se desarrolla la minería ilegal, como se muestra a continuación.

**Tabla 6. Población que se dedica a la minería**

<b>Personas o grupos que se dedican a la minería</b>	<b>Pequeños mineros y mineros tradicionales y/o de subsistencia</b>
	<b>Mineros informales</b>
	<b>Mineros ilegales</b>
	<b>Pequeños y medianos mineros</b>
	<b>Asociaciones mineras</b>
	<b>Grandes empresas mineras</b>
	<b>Propietarios de terrenos</b>
	<b>Propietarios de títulos mineros</b>
	<b>Inversionistas</b>
	<b>Chatarreros y recicladores</b>
	<b>Dragueros y operarios de máquina amarilla</b>
	<b>Miembros de la cadena de valor del oro</b>
	<b>Comunidades locales</b>
<b>Líderes sociales</b>	
<b>Comunidades indígenas o afrodescendientes</b>	
<b>Campesinos o ganaderos</b>	
<b>Asociaciones comunitarias</b>	
<b>Juntas de Acción Comunal</b>	
<b>Comerciantes</b>	
<b>Miembros de ONGs</b>	

*Nota. Elaboración propia*

Dentro del grupo de mineros, cualquiera que sea su clasificación, es imprescindible determinar la vocación con la que el actor desempeña la actividad minera, pues, de ello dependen los tipos de impactos a los que estará expuesto (Soto, A., 2013). Así, dentro de la MAPE existen distintas vocaciones que determinan el tipo de actor involucrado. De esta manera, pueden clasificarse en: i) pequeños productores, ii) trabajadores mineros y iii) mineros familiares. Por ejemplo, los mineros de la MAPE que desarrollan la actividad con una vocación de tradición ancestral se exponen a la pérdida esta práctica como parte de su identidad y la de su cultura, que repercute en su derecho a autodeterminación, además de perder una fuente de subsistencia. Por el contrario, los pequeños mineros que se dedican a la extracción aurífera como actividad de subsistencia, pueden verse afectados, no solo en la posibilidad de acceso a medios de vida dignos, sino al desarrollo de esta labor en condiciones equitativas y satisfactorias, que le permita integrarse en las cadenas productivas.

En línea con lo anterior, hay diferentes escenarios en los que puede encontrarse el actor minero o la población minera. El primero, aquel en el que se encuentra formalizado, es decir, cuenta con un título o está en proceso de formalización, pero tiene una relación con otros tipos de minería, como la MAPE, es decir, convergen distintas calidades en un mismo actor o grupo de mineros. Un segundo escenario puede suceder cuando se traslapa la actividad de un minero artesanal o tradicional con la minería ilegal, caso en el que este minero tradicional sigue haciendo parte de la MAPE, con todas sus implicaciones, pero, también hace parte de la cadena productiva de la minería ilegal. En este caso, se hace necesario identificar las razones por las cuales tiene estos nexos con la ilegalidad, pues usualmente obedece a coacción o subsistencia en el territorio.

Finalmente, pueden converger la minería ilegal con los eslabones de la cadena que comercializan los productos de manera legal, caso en el cual se termina desdibujando la ilegalidad de la actividad, y se favorecen las condiciones de los grupos que se dedican a ella.

**Tabla 7. Miembros de grupos armados**

**Miembros de grupos armados ilegales**

**Grupos paramilitares**

**Señores de la guerra**

**Grupos insurgentes**

*Nota. Elaboración propia*

En general, se sabe que los grupos armados al margen de la ley se han beneficiado de la minería ilegal para financiar sus actividades en el territorio nacional. De hecho, muchos de ellos operan a través de campamentos o entables mineros, cuyos propietarios hacen parte de estas organizaciones delictivas o a través de la extorsión de los dueños de los entables. Por ejemplo, en varios municipios han operado las “vacunas” como una forma de extorsión de los grupos armados ilegales para ejercer

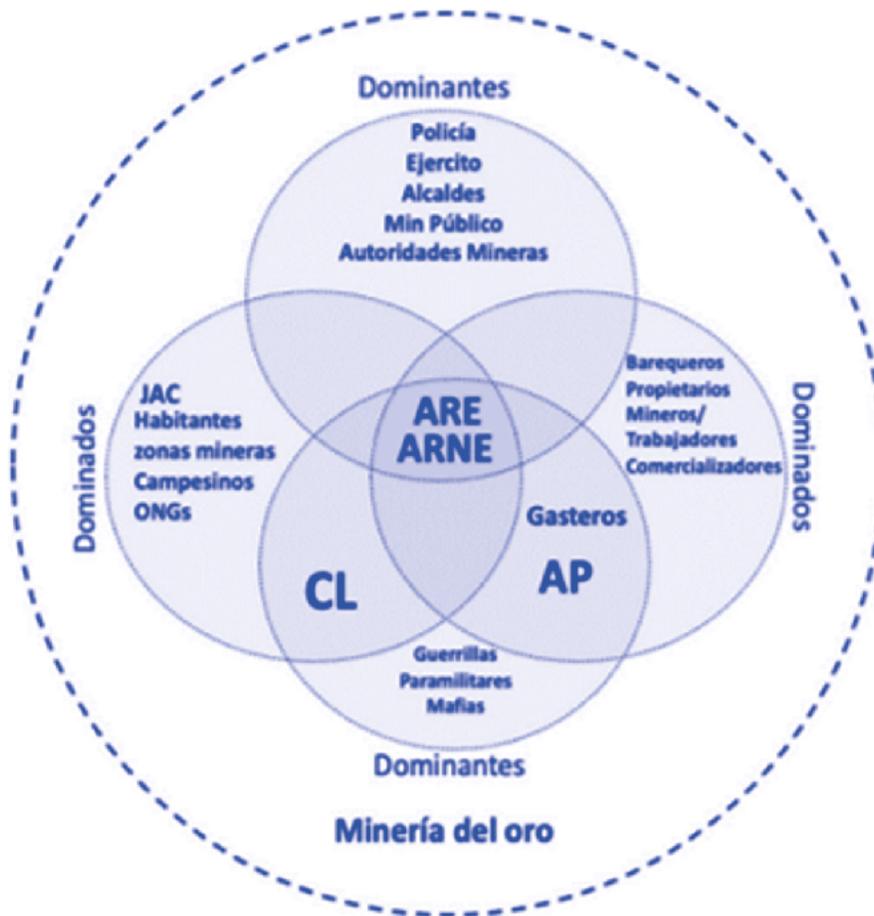
control territorial en las zonas en donde se encuentra su entable, a cambio de garantizar sus operaciones o abstenerse de cometer otro tipo de actos violentos en contra de la población (Soto, A., 2013). Particularmente, en el territorio colombiano, algunos de los grupos armados ilegales con mayor incidencia en la minería ilegal han sido las FARC, y actualmente las disidencias de este grupo, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) el ELN, las Águilas Negras,

**Tabla 8. El Estado y sus agencias y agentes**

<b>Estado y sus agencias y agentes</b>	<b>Secretaría departamental de minas</b>
	<b>Miembros de la policía y el ejército</b>
	<b>Alcaldes y autoridades territoriales</b>
	<b>Corporaciones Autónomas Regionales</b>
	<b>Autoridades judiciales</b>
	<b>Defensorías regionales</b>
	<b>Personerías municipales</b>

*Nota. Elaboración propia con base en Bonilla Calle, 2023*

**Figura 19. Ejemplo de interacción de actores de minería de oro en Buriticá y el Bajo Cauca**



*Nota. Tomado de Bonilla Calle, 2023.*

Estos actores, a su vez, pueden agruparse según su vínculo con la minería de oro y su proximidad con el Estado. Además, una vez identificados y caracterizados, es necesario analizar las interacciones existentes entre ellos para entender las relaciones de poder, control y subordinación que gobiernan los territo-

rios. En consecuencia, se facilita el análisis multidimensional de los actores involucrados en la minería ilegal para entender la realidad de los territorios y tomar decisiones y poner en marcha planes que se ajusten a la diversidad y heterogeneidad de los territorios (Bonilla, Calle, 2023).

## 6.2. Principales afectaciones de la minería ilegal en los derechos económicos sociales y culturales

Los derechos humanos están inevitablemente interrelacionados, de ahí que no se puede adoptar una visión estática o atomizada de estos, que pueden verse afectados por la operación de determinada actividad económica. Por ejemplo, los derechos de la naturaleza, reconocidos actualmente más allá de su conexidad con el derecho a un medio ambiente sano, van a tener incidencia en derechos sociales y culturales, como el derecho a la vida y la salud, así como a la identidad cultural (CREER, 2016). De la misma forma, si existe esta interrelación entre los derechos, la plenitud del ejercicio de un derecho potencia el ejercicio de otros.

A pesar de los retos que supone todavía implementar un enfoque de derechos humanos en las actividades mineras, incluso de las grandes empresas, existe ya todo un marco normativo de iniciativas y mecanismos que refuerzan la idea de la sostenibilidad, del desarrollo sostenible y, en la actualidad, de derechos humanos. A partir de estos se han desarrollado diversas formas de autorregularse y rendir cuentas, más aún los Estados están muy presentes en el monitoreo del cumplimiento de dichas regulaciones y cada vez más a la vanguardia de actualizar sus legislaciones en torno a nuevas exigencias para el respeto de los derechos humanos, como lo es la debida diligencia empresarial.

No obstante, la otra cara de la minería, que, en medio de los desarrollos normativos y jurisprudenciales deja desprotegidos a los actores que parecen ser invisibles a los ojos del Estado en los territorios. A pesar de avanzar en la formalización minera como un instrumento que busca blindar la actividad y a quienes la realizan de garantías, existen todavía muchas realidades, como se evidencia en la definición y caracterización de la MAPE y puntos de encuentro con

población minera y no minera en los marcos de la legalidad, la ilegalidad y la informalidad. Son justamente esas tensiones en las que se traslapan los contextos mineros existentes en Colombia, en las que se genera una mayor afectación de los derechos de la población.

- Por eso, este análisis de las afectaciones a los derechos económicos, sociales y culturales se organiza con base en las implicaciones de la minería en dos dimensiones, atendiendo a los titulares de derechos afectados en este tipo de situaciones:
- Las afectaciones de la minería ilegal hacia afuera: analiza los impactos sobre los derechos de la población que no practica o desarrolla algún tipo de actividad minera.

Afectaciones al interior de la minería ilegal: aborda cómo los impactos identificados afectan a quienes desarrollan actividades mineras, particularmente de la MAPE.

Estas situaciones se identificaron a partir de la triangulación y análisis de distintas fuentes de información, tanto cualitativas como cuantitativas, tomando como base estudios previos sobre los impactos de la minería en la población, y se actualizaron a partir de información relevada de entrevistas y noticias de actualidad.

Cabe resaltar que el análisis de los impactos a los derechos mencionados se realiza de forma generalizada, pues para realizar un estudio detallado de estos mismos impactos en las zonas, municipios o departamentos en donde se desarrolla la minería ilegal se requiere un estudio más profundo in situ que permita poner en práctica el análisis de contexto y caracterización de los actores antes descrita.

### 6.3. Afectaciones de la minería ilegal hacia afuera

#### Derecho a la salud

**Tabla 9. Salud**

Titulares de derecho afectados	Tipo de minería en la que se suele presentar	Otros derechos humanos relacionados
<b>Poblaciones aledañas a las Unidades de Producción de Minería ilegales</b> <b>Personas en condición de vulnerabilidad:</b> <b>Niños, niñas y adolescentes</b> <b>Comunidades étnicas</b>	Legal Ilegal Informal MAPE	Derecho a condiciones de vida digna Derecho al acceso al agua Derecho a la alimentación Derecho a la libre determinación de los pueblos

*Nota. Elaboración propia, 2024.*

Los métodos utilizados por quienes llevan a cabo actividades de minería ilegal, principalmente de oro y de materiales de construcción, generalmente implican el uso de mercurio, cianuro y dragas que no solo destruyen ecosistemas completos, sino que contaminan afluentes de vital importancia para la subsistencia de algunas poblaciones. Estas quedan expuestas a sustancias tóxicas y contaminación del aire, que deriva en afectaciones a la salud por la acumulación de sustancias tóxicas en el cuerpo (Olivero Verbel, 2014).

Para el caso del oro, estudios han demostrado una incidencia por intoxicación de metales pesados 1,7 veces superior en municipios con mayores niveles de producción, en comparación al promedio de municipios. En el caso de los materiales de construcción, se evidenció una incidencia del 50 % de intoxicación mayor por sustancias químicas. El impacto que causa el mercurio es casi imperceptible en un inicio. Empero, es una sustancia que se acu-

mula en los afluentes y en los animales que los habitan, destruyendo hábitats acuáticos y generando cambios en el curso de los ríos. Además, los peces que lo consumen sirven de alimento para las personas que se aprovisionan de peces de estos ríos, lo que se termina acumulando en el organismo de las personas o, al cocinarlo, se convierte en un contaminante que deriva en enfermedades como parálisis cerebral.

Dentro de los efectos del mercurio en la salud humana, se identifica la enfermedad de Minamata, que es un síndrome neurológico grave y permanente causada por el envenenamiento por mercurio (Defensoría del Pueblo, 2016). Además, la ingesta de esta sustancia en mujeres gestantes resulta perjudicial, tanto para las madres, como para el feto, toda vez que puede atravesar la barrera placentaria y causar daños en el aparato reproductivo. Asimismo, la inhalación del vapor de mercurio que se libera durante la quema de amalgamas que se

realizan manualmente, así como su absorción a través de la piel, genera un alto nivel de exposición tanto de los mineros de la MAPE, como de las comunidades que habitan en zonas de minería. De hecho, algunos estudios de salud revelan que en los lugares del mundo donde se practica la MAPE muestran altos niveles de mercurio en los mineros, muchos de ellos expuestos a niveles de mercurio 50 veces superiores al límite máximo aceptable de exposición fijados por la Organización Mundial de la Salud (PNUMA, 2008).

Los departamentos en los que más se ha utilizado mercurio para la extracción de oro en Colombia han sido Antioquia, Bolívar, Cauca, Nariño, Chocó, Córdoba y Risaralda, y en menor medida, Putumayo, Vaupés, Caquetá, Guainía y Amazonas (Semana, 2014). Por otra parte, la inexistencia de estudios de línea base que permitan determinar la presencia de enfermedades por la vinculación minera de las poblaciones, dificultan dimensionar y plantear medidas de salud pública idóneas

para hacer frente a este impacto. Sin embargo, estudios realizados con muestras de recursos ecosistémicos y fauna alrededor de las minas, han permitido evidenciar la presencia de metales tóxicos y sustancias químicas que pueden repercutir en la salud de la población (Guerrero Castilla, Olivero Verbel & Marrugo Negrete, 2014).

Para hacer frente a esta situación, actualmente se encuentra proscrito el uso de mercurio en actividades mineras. De igual forma, autoridades estatales, como las secretarías de minas a nivel regional, han impartido capacitaciones a mineros artesanales o de subsistencia para evitar su uso en sus actividades de extracción (Restrepo, J., 2019). No obstante, los actores que desarrollan la minería en el marco de la ilegalidad lo siguen utilizando por ser uno de los mecanismos más sencillos y efectivos para remover el suelo. Por lo tanto, los efectos ambientales y a la salud siguen siendo objeto de preocupación en los territorios en donde se desarrolla la minería ilegal.

## Derecho a un nivel de vida adecuado

**Tabla 10. Nivel de vida**

Titulares de derecho afectados	Tipo de minería en la que se suele presentar	Otros derechos humanos relacionados
Poblaciones aledañas a las Unidades de Producción Minera ilegales Población en condición de vulnerabilidad Niños, niñas y adolescentes Comunidades étnicas	Ilegal	Derecho a condiciones de vida digna Derecho a la libre determinación de los pueblos Derecho a la libre circulación Derecho a la seguridad

Afectación a las condiciones de vida de grupos o poblaciones vulnerables por la presencia de grupos armados al margen de la ley y bandas criminales que desarrollan minería ilegal

Principio del formulario

Los impactos de la minería ilegal no devienen únicamente de las dinámicas que usualmente conlleva la explotación bajo el control o presencia de grupos armados ilegales, sino que, como se evidenció anteriormente, existen condiciones estructurales de base que contribuyen a generar entornos propicios para el desarrollo de este tipo de conflictos. Particularmente, en los municipios con mayores niveles de producción de oro, que reciben ingresos por regalías y donde operan grandes empresas mineras, presentan un menor nivel de desarrollo económico y bienestar en la población (UNDOC, 2022). Esto, refleja desde muchas perspectivas, la incapacidad del Estado para proteger cabalmente los derechos de la población a la vida, la seguridad y un nivel de vida adecuado y digno, entre otros.

De tal forma que, en los territorios con escasa presencia estatal, se da paso a que otro tipo de actores, como las empresas o los grupos armados al margen de la ley “tomen el lugar” del Estado, ya sea para ejercer control e imponer un orden, o para cubrir ciertas necesidades básicas que no han sido satisfechas. Esto explica el incremento de la violencia en los municipios en donde se desarrolla la minería de oro a partir del año 2000, pues los grupos armados al margen de la ley han empleado estrategias directas e indirectas para participar en la cadena de valor del oro (Ortiz-Riomalo, J. & Rettberg, A., 2017). En consecuencia, las poblaciones aledañas a las cuencas ribereñas en donde se desarrolla dicha actividad, especialmente aquellas que manifiestan su incon-

formismo u oposición, han sido víctimas de extorsión, amenazas, homicidios y demás formas de violencia. Esto incluye a los operadores y mineros de oro, independientemente de su escala o grado de formalización, que desarrollan actividades mineras e inevitablemente resultan involucrados en las cadenas productivas de la minería ilegal (Ortiz-Riomalo, J. & Rettberg, A., 2017).

Estos grupos tienden a “suplantar” funciones estatales en territorios marginados y con altos índices de pobreza. De esta manera, regulan actividades económicas, cobran “impuestos” e imponen normas sociales, usualmente a través de la coacción y la violencia. Esto, por supuesto, genera una serie de situaciones que vulneran un sin número de derechos humanos, como el derecho a la libre circulación y permanencia, el derecho a la propiedad y la propiedad colectiva y demás derechos de los pueblos étnicos con relación al territorio, así como de normas del DIH. Por ejemplo, el desplazamiento o reasentamiento de las poblaciones genera deserción escolar, reubicación o desaparición de centros educativos.

Los bajos ingresos, la desigualdad y de desarrollo en zonas rurales y la ausencia estatal en las zonas en donde se lleva a cabo la minería ilegal, no solo exacerba la pobreza en la población, sino que favorece las dinámicas de violencia gestadas por estos actores. Por tanto, se imposibilita el acceso a servicios de salud oportunos, de educación de calidad, de oportunidades de empleo y demás servicios básicos para la supervivencia de la población, condenándolos no solo a circunstancias que los ponen en situación de vulnerabilidad, sino a riesgos para la vida, la integridad y el desarrollo de la persona en condiciones de dignidad.

**Tabla 11. Derechos de NNA**

Titulares de derecho afectados	Tipo de minería en la que se suele presentar	Otros derechos humanos relacionados
<p><b>Poblaciones aledañas a las Unidades de Producción Minera ilegales</b></p> <p><b>Población en condición de vulnerabilidad</b></p> <p><b>Niños, niñas y adolescentes</b></p>	<p>Ilegal</p>	<p>Derecho a condiciones de vida digna</p> <p>Derecho a la educación</p> <p>Derecho a la seguridad</p> <p>Prohibición del trabajo infantil</p>

*Nota. Elaboración propia*

Afectaciones a los derechos de los niños, niñas y adolescentes generados por la minería ilegal que exacerbaban las condiciones de vulnerabilidad y pobreza en los contextos en donde crecen y se desarrollan

Como se mencionó antes, los contextos en donde se desarrolla la minería ilegal, usualmente se caracterizan por ser zonas rurales con altos niveles de pobreza y dificultades para el acceso a servicios básicos como la salud, el agua o la educación. Así ocurre en el Bajo Cauca, en Chocó y en los demás departamentos y municipios que registran mayores producciones de metales y minerales. Este tipo de carencias en los territorios repercuten especialmente en el disfrute de los derechos de grupos poblacionales en condición de vulnerabilidad, como lo son los niños, niñas y adolescentes, cuyo futuro depende, en gran medida, de las condiciones y oportunidades ofrecidas durante la infancia.

Si a lo anterior se suma el desarrollo de actividades ilegales en un contexto de conflicto ar-

mado, se exacerbaban las condiciones de pobreza y aumenta la inseguridad que atenta contra su vida e integridad. En dichos escenarios incrementan los índices de trabajo y reclutamiento infantil en las minas. Por este motivo, se han desarrollado algunas iniciativas a nivel mundial para erradicar el trabajo infantil de los niños que participan en la minería, por ejemplo, la OIT con el programa InFocus sobre el Trabajo Infantil (IPEC por sus siglas en inglés). Sin embargo, en Colombia, este fenómeno se explica a partir del análisis de dos dimensiones de la minería. Por una parte, debe reconocerse que en la MAPE esta actividad hace parte de la identidad cultural de las comunidades afro, por lo que es transmitida entre generaciones desde temprana edad. A su vez, al ser una actividad que se desarrolla como fuente de sustento en muchos casos, la ocupación del grupo familiar gira en torno a la producción de oro, dificultando la repartición de labores en el hogar, como el cuidado y educación de los niños y niñas.

Por otra parte, los fenómenos migratorios generados por el conflicto armado y ligados a la actividad minera generan fenómenos como la deserción escolar, la reubicación o desaparición de centros educativos que impiden la estabilidad y/o calidad de la educación ofrecida a los niños, niñas y adolescentes. En el mismo sentido, las condiciones de pobreza generalizada terminan obligando a esta población a no estudiar para vincularse a la actividad minera o a los mismos grupos armados ilegales. De esta manera, se presenta una doble victimización a las comunidades, por una parte, por la actividad de los grupos armados al margen de la ley; por otra, la incapacidad del Estado a brindar acompañamiento y protección (Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas & Fundación Atabaque, 2022).

Por lo anterior, a través de políticas públicas, el gobierno colombiano ha procurado generar intervenciones que permitan prevenir los impactos sobre estos derechos, por ejemplo, a través de la focalización las regiones mineras en el programa de Familias en Acción. Sin embargo, actualmente persisten altos niveles de trabajo infantil en zonas de explotación minera, pues estas políticas no han tenido la cobertura y el alcance necesario a nivel territorial para hacer frente a este impacto. Para el 2015, se incluyeron algunos municipios en la intervención como Anorí, Zaragoza, EL Bague y Yolombó en el departamento de Antioquia, Santa Rosa del Sur en Bolívar y Condoto en Chocó (figura 18). Así mismo, se evidencia la presencia de trabajo infantil en zonas rurales en donde el programa de Familias en Acción todavía no tiene cobertura.



**Figura 20. Municipios con trabajo infantil y zonas de explotación minera**

Nota. Extraído de CREER, 2016.

Otro ejemplo es el plan decenal de educación que tiene como objetivo garantizar el derecho a la educación en todo el territorio nacional. Sin embargo, al no considerarlos cambios en patrones poblacionales generados por actividades mineras o en contextos de minería ilegal, no cuenta con suficientes herramientas para atender los incrementos de la demanda por educación, o el deterioro en la oferta por la migración de docentes.

## 6.4. Afectaciones al interior de la minería ilegal

### Derecho a la salud

**Tabla 12. Salud**

Titulares de derecho afectados	Tipo de minería en la que se suele presentar	Otros derechos humanos relacionados
Pequeños mineros y mineros artesanales de la MAPE	Ilegal Informal MAPE	Derecho a condiciones de vida digna. Derecho al acceso al agua. Derecho a la alimentación. Derecho a la libre determinación de los pueblos. Derecho al trabajo en condiciones satisfactorias y equitativas. Derecho a la seguridad social. Derecho a la seguridad.

*Nota. Elaboración propia*

La MAPE suele ser conocida por la carencia de condiciones de salubridad y seguridad en la que se realiza (Hentschel, Hruschka y Priester, 2002). Esto configura una razón más por la cual esta actividad y los mineros que se dedican a ella han sido marginados por el Estado al adoptar dinámicas que no reconocen la importancia de la MAPE y que no corresponden a las realidades locales, condenándolos a vivir en circunstancias de pobreza, incluyendo precariedad en los servicios de salud y en los elementos disponibles para llevar a cabo sus labores. En ese sentido, los riesgos para la salud pueden clasificarse en i) químicos, ii) biológicos, iii) biomecánicos, iv) físicos y v) psicosociales.

Como parte de los riesgos químicos se destacan los relacionados con el contacto o exposición a sustancias como el mercurio o el cianuro, que son utilizados en la MAPE para

extraer el oro a lo largo del proceso de la minería. La intoxicación por mercurio se manifiesta generalmente en el deterioro neurológico, renal y autoinmune (OMS, 2013). Por su parte, el cianuro puede intervenir en la respiración a nivel celular y causar efectos secundarios más graves, hasta la muerte. Frente a los riesgos biológicos, los mineros de la MAPE son susceptibles a una variedad de infecciones debido a su constante exposición al agua y la ausencia o inadecuada infraestructura y saneamiento. En el mismo sentido, frente a los riesgos biomecánicos y físicos, existe una alta probabilidad de padecer de deterioros a nivel óseo y muscular, generados por las grandes y prolongadas cargas de trabajo, que implican un esfuerzo físico significativo. Entre estos, se destacan trastornos musculoesqueléticos, sobreesfuerzo y traumas físicos (OMS, 2017).

Adicionalmente, los riesgos para la salud de quienes realizan la actividad minera en contextos de informalidad, o como resultado de la coacción de quienes llevan a cabo la minería ilegal, se ven exacerbados por falta de condiciones laborales que aseguren el cumplimiento de normas de seguridad y salud en el trabajo, que se exigen para la grande y mediana minería. Estos riesgos son sobre todo de carácter psicosocial y físicos, que pueden manifestarse en el consumo de drogas y alcohol, violencia o carencias nutricionales.

Por último, es necesario considerar un enfoque diferencial para las mujeres y niños, niñas y adolescentes en este riesgo. Precisamente, debido a la cantidad de tareas que desempeñan las mujeres en el desarrollo de la MAPE se exponen a muchos más riesgos, considerando las particularidades biológicas reproductivas que se suman como un favor de vulnerabilidad, especialmente cuando se

encuentran en gestación. Cuando la minería artesanal se traslapa con la minería ilegal, especialmente en ubicaciones remotas o de difícil acceso, las mujeres se enfrentan a riesgos adicionales debido al aislamiento social y la vulnerabilidad al abuso físico y sexual (Kelly, King-Close & Perks, 2014).

En el caso de los niños que participan en la MAPE, existen riesgos connaturales a la actividad adicionales a los antes mencionados, que pueden afectar su desarrollo físico, intelectual y emocional, derivados de los que conocemos de manera ortodoxa como trabajo infantil. Uno de los riesgos más evidentes para los niños es la malnutrición y las lesiones físicas, especialmente a nivel óseo. Por su parte, las niñas suelen estar expuestas a abusos físicos y sexuales, especialmente en su etapa de desarrollo y crecimiento (OMS, 2017).

**Tabla 13. Nivel de vida**

Titulares de derecho afectados	Tipo de minería en la que se suele presentar	Otros derechos humanos relacionados
Pequeños mineros y mineros artesanales Poblaciones aledañas a las Unidades de Producción Minera ilegales Niños, niñas y adolescentes Comunidades étnicas	Ilegal	Derecho a condiciones de vida digna Derecho a la libre determinación de los pueblos Derecho a la libre circulación Derecho a la seguridad

*Nota. Elaboración propia*

Afectación a las condiciones de vida de los mineros de la MAPE por la presencia de grupos armados al margen de la ley y bandas criminales

La minería de oro ha contribuido a mantener financieramente las actividades de los grupos armados al margen de la ley desde finales de los años 80, por ende, a apalancar su estrategia de expansión militar. Para ejecutarla, se sabe que ejercen actos de represión, como el cobro de exacciones a operadores mineros y compraventas de oro a cambio de seguridad y no agresión. Así mismo, participan directamente en la comercialización del oro y en distintas partes de la cadena productiva, influyendo incluso en el pago y distribución de regalías en los departamentos (Ortiz-Riomalo, J. & Rettberg, A., 2017). Esto, es un reflejo de como a través de estrategias directas e indirectas, han captado ingresos y rentas generados a lo largo de la cadena de valor del oro. Esto, también varía atendiendo a la forma de la estructura organizacional de cara grupo, pues entre más descentralizadas, como los paramilitares o el ELN, mayor es el beneficio que obtienen (Ortiz-Riomalo, J. & Rettberg, A., 2017).

Como resultado de estas estrategias para desarrollar la actividad minera ilegal en los territorios, los actores armados al margen de la ley emplean estrategias dirigidas a coaccionar a quienes ya desarrollan esta actividad, generalmente mineros artesanales o pequeños mineros, ya sea en condiciones de formalidad o informalidad. Esto generó dinámicas de violencia como desplazamiento forzado y desposesión de comunidades locales y tradicionales. En ese sentido, los mineros de la MAPE pueden terminar relacionándose o participar de la minería ilegal de dos formas. La primera, alude a los escenarios en los que los grupos armados tienen control sobre la actividad minera y explotan las minas por medio de la contratación de mano de obra local o traída de las regiones. Además, participan directamente en la comercialización del oro. La segunda, se refiere a una modalidad indirecta en la que los grupos armados desarrollan un vínculo con la minería, es decir, no intervienen en la extracción del oro, pero obtienen los beneficios directos a través de “impuestos” o “vacunas” a los pequeños mineros o mineros artesanales (FIP, 2021).

Por su parte, las respuestas estatales para hacer abordar estos escenarios ha sido la apuesta por la formalización minera. Sin embargo, la normatividad estableció requisitos que suponen barreras técnicas y económicas que limitan el acceso de los mineros de la MAPE para beneficiarse de estas oportunidades. De esta forma, se sigue criminalizando a los pequeños mineros y mineros artesanales que desarrollan la actividad extractiva de manera informal, propiciando condiciones de injusticia, desigualdad y marginación de esta población, que encuentra en la minería su única fuente de sustento (CLASCO, 2015). Mientras tanto, los actores que desarrollan la minería de manera ilegal y que incentivan el contrabando de minerales “negros”, como el coltán, el tantalio o el titanio continúan impunes operando en zonas como el suroriente de país y extendiéndose por la Amazonía colombiana (CREER, 2016b).

Particularmente, en contextos en donde se desarrolla la minería informal, la inflexibilidad de la normativa minera y la dificultad para aplicarla a las realidades territoriales contribuyen a tensiones y al estigma de la criminalización de comunidades y actores que desarrollan la MAPE (CREER, 2016b). El surgimiento de explotación de MAPE de oro ha generado una transformación en las culturas y los sistemas de valores de muchas comunidades. Esto, a su vez, genera la reducción de presencia de parte de entidades y organismos estatales de control, facilitando el aumento de

la presencia y el ejercicio de poder por parte de grupos armados organizados al margen de la ley y BACRIM (Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas & Fundación Atabaque, 2022).

Además, la desarticulación de políticas públicas sectoriales y de ordenamiento territorial con las realidades propias de los territorios genera conflictos entre las comunidades, la institucionalidad y deslegitima las instituciones del sector. En consecuencia, se afecta la gobernanza y gobernabilidad de los territorios, haciendo que el marco normativo desarrollado para la minería sea inoperante, especialmente en contextos en donde se desarrolla la minería ilegal, así como para la MAPE y la formalización de títulos mineros. La actividad minera en el país presenta vacíos importantes en su regulación, dando lugar a inseguridad jurídica para los actores que desarrollan dicha actividad.

En consecuencia, parte de las problemáticas identificadas en la ley de formalización minera es la ampliación de los plazos para iniciar el proceso, que desnaturaliza su carácter excepcional, así como la falta de aseguramiento de calidades técnicas e integridad de los proyectos para la titulación de la minería, que, en muchos casos, ha favorecido a grupos armados ilegales y BACRIM.

Ausencia de un enfoque diferencial que garantice el acceso y desarrollo de actividades mineras en condiciones de equidad

**Tabla 14. Trabajo**

Titulares de derecho afectados	Tipo de minería en la que se suele presentar	Otros derechos humanos relacionados
Pequeños mineros y mineros artesanales Poblaciones aledañas a las Unidades de Producción Minera ilegales Niños, niñas y adolescentes Comunidades étnicas	ilegal	Derecho a condiciones de vida digna Derecho a la libre determinación de los pueblos Derecho a la libre circulación Derecho a la seguridad Derecho a la igualdad material

Aplicar el concepto de trabajo decente a la MAPE supone la aplicación de la formalización de las relaciones laborales, ofrecer un entorno seguro y saludable para quienes practican la extracción minera, la existencia de protección social y la eliminación de cualquier forma de discriminación o trabajo forzoso (Alianza por la Minería Responsable & Fairmined, 2015). Empero, en contextos de actividades mineras ilegales, no hay nada más alejado o desprendido de la realidad. De hecho, algunos de los métodos de extracción minera de la MAPE suponen riesgos para la salud per se, sin mencionar que, el desarrollo de estas actividades en condiciones de informalidad, condena a los pequeños mineros y mineros artesanales a pocas o nulas garantías laborales y presentan un alto grado de exposición a riesgos de accidentalidad.

En términos de seguridad social en salud, el 76 % de los trabajadores de la MAPE en condiciones de informalidad se encuentran

afiliados al régimen subsidiado de salud, lo que indica que se reportan como desempleados. En contraste, solo una pequeña proporción de las minas que desarrollan actividades de minería en condición de informalidad, tienen afiliados a sus trabajadores al sistema de seguridad social en pensión y riesgos profesionales y mucho menos, utilizan elementos de seguridad industrial en sus labores (Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas & Fundación Atabaque, 2022).

Por otra parte, en los escenarios de minería ilegal en contextos en donde hay presencia de grupos armados ilegales, la inflexibilidad de la normatividad minera contribuye a la criminalización de los mineros de la MAPE, además de su exposición continua a todo tipo de amenazas y actos violentos. Por ejemplo, el desalojamiento o invasión de sus territorios, las “vacunas” o extorsiones, la posibilidad de la destrucción de las herramientas con las

que llevan a cabo la actividad extractiva, el sometimiento a condiciones abusivas para poder seguir trabajando, entre otras (Güiza, 2015). En consecuencia, estas dinámicas impiden la participación de los mineros en discusiones relacionadas con sus condiciones laborales y de vida, menos aún, acceder a protecciones laborales como las Administradoras de Riesgos (ARL).

Dentro de este impacto, también se identifica una afectación diferenciada para las mujeres, quienes, en desarrollo de la MAPE, cumplen una doble labor: la de cuidar el hogar

y trabajar en la minería. Esto incrementa su situación de vulnerabilidad, exponiéndola no solo a los riesgos derivados de la minería ilegal, sino a fenómenos relacionados con la violencia de género, que ha sido normalizada, especialmente en comunidades mineras de algunas culturas, así como a la brecha salarial (Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas & Fundación Atabaque, 2022).

Limitaciones para ejercer el derecho a la asociación por parte de los mineros de la MAPE y de la gran minería

**Tabla 15. Limitaciones**

Titulares de derecho afectados	Tipo de minería en la que se suele presentar	Otros derechos humanos relacionados
Pequeños mineros y mineros artesanales	Ilegal Informal MAPE	Derecho a condiciones de vida digna Derecho a la libre determinación de los pueblos Derecho a la libre circulación Derecho a la seguridad Derecho a la igualdad material

*Nota. Elaboración propia*

Los mineros de la MAPE pueden estar organizados en grupos para desarrollar la extracción de oro y otros minerales. Sin embargo, este tipo de agrupaciones usualmente responden a las estructuras familiares o comunitarias, que responden a tradiciones ancestrales o formas de organización para la subsistencia del núcleo familiar. También, pueden existir estructuras pequeñas de mineros, como aquellos que se han dedicado a esta actividad como una alternativa económica después de haber

sido desplazados y despojados de sus tierras y pertenencias, en medio del conflicto armado colombiano. A pesar de identificarse la organización de los mineros de la MAPE en pequeños grupos, por lo general, estas carecen de una estructura representativa organizada, lo que dificulta la garantía de condiciones para su participación en la toma de decisiones que los involucren (Soto, A., 2013).

A lo anterior se suman las dinámicas generadas por los mecanismos de coerción ejercidos

por los grupos armados ilegales que tienen el control territorial de ciertos territorios, y que impiden el ejercicio de los derechos laborales reconocidos, incluyendo el de la asociación. De hecho, en los territorios en donde se han conformado o ya existían asociaciones de mineros o sindicatos, se han ejercido actos de violencia como forma de represión, siendo las zonas mineras en donde mayor número de crímenes contra sindicalistas se reportan, incluyendo los de la gran minería. Un ejemplo de ello fue el caso

de las amenazas contra los sindicatos Sintra-energetica, Funtraenergetica y Sintraime, durante el paro minero de 2013.

Al igual que ocurre con las personas defensoras de derechos humanos, los miembros de sindicatos del sector han sido víctimas de violencia durante años, posicionando a Colombia como uno de los países en donde se registran altos niveles de violencia contra esta población en el mundo.

## Derechos culturales

Ocupación de territorios ancestrales de comunidades étnicas por parte de grupos ar-

mados ilegales y BACRIM en desarrollo de actividades mineras

**Tabla 16. Comunidades**

Titulares de derecho afectados	Tipo de minería en la que se suele presentar	Otros derechos humanos relacionados
<b>Pequeños mineros y mineros ancestrales pertenecientes a comunidades étnicas</b>	<b>Ilegal MAPE</b>	<b>Derecho a condiciones de vida digna</b> <b>Derecho a la libre determinación de los pueblos</b> <b>Derecho a la libre circulación</b> <b>Derecho a la participación</b> <b>Derecho a la educación</b> <b>Derecho a la salud</b> <b>Derecho a la propiedad colectiva</b> <b>Derecho a la seguridad</b> <b>Derecho a la igualdad material</b>

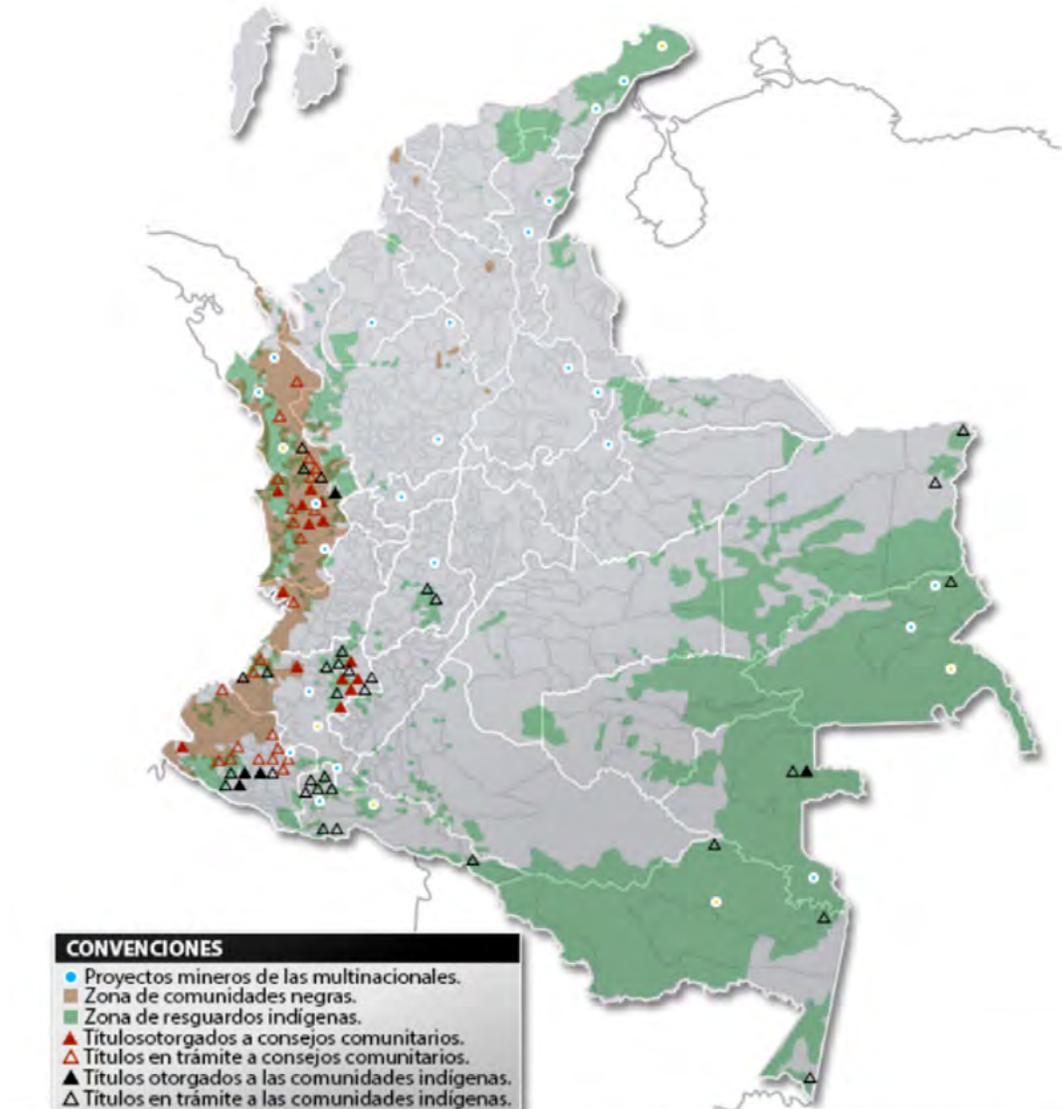
*Nota. Elaboración propia*

Como se mencionó anteriormente, una parte importante de los títulos mineros otorgados para la explotación de minerales y metales en Colombia, corresponden a territorios de comunidades indígenas o afrodescendientes y raizales (figura 21). Además, la presencia y

accionar de grupos armados ilegales, responsables de desplazamientos forzados, afecta a esta población, especialmente en los departamentos de Chocó (figura 22), Nariño y ahora de la Amazonía colombiana con la amenaza de extensión de dicha actividad a otros terri-

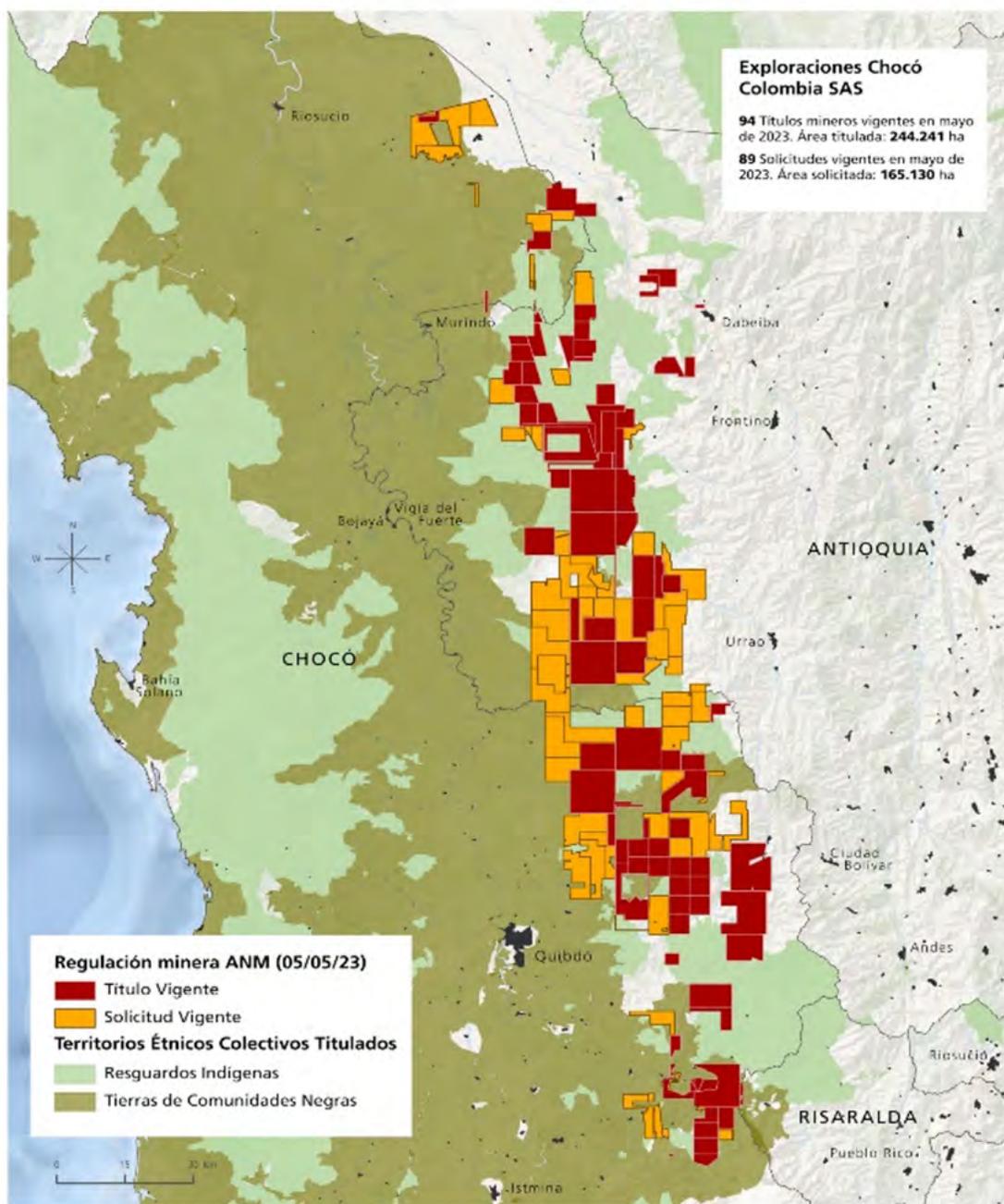
torios al sur del país. Esto, impide el ejercicio de su derecho a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, afecta el derecho a la propiedad colectiva y a la autodeterminación de los pueblos, privándolos de sus propios medios de subsistencia y pone en riesgo su identidad cultural, amenaza con el tejido social y la existencia misma de las comunidades étnicas.

**Figura 21. Confluencia de títulos mineros en territorios de comunidades indígenas y afro**



Nota. CRIC, 2017

**REGULACIÓN MINERA EN COLOMBIA | EXPLORACIONES CHOCÓ COLOMBIA SAS**  
ÁREA TITULADA Y SOLICITADA POR LA EMPRESA (ANM mayo de 2023)



Nota. Geoactivismo, 2023

Por otra parte, la intervención de actores en territorios étnicos sin el agotamiento de la consulta previa, libre e informada afecta el derecho a la participación de las comunidades en decisiones que las involucran en su relación con el territorio y los recursos ecosistémicos, e impacta sus derechos culturales reconocidos ampliamente en el marco internacional y nacional. Por ejemplo, a partir de la acumulación de sedimentos en los cauces de los ríos, o la alteración en su curso, que impide el desarrollo de otras actividades culturales de subsistencia, como la pesca y el abastecimiento de agua. Además, el riesgo a ser desalojados al que se exponen como consecuencia de la criminalización a la que se han visto expuestos, genera una pérdida de la identidad cultural, así como de sus medios de subsistencia.

Así lo reflejan numerosas denuncias que se han realizado, como en la sentencia T-204 de 2014, en la que la Corte Constitucional amparó los derechos de un minero tradicional que desempeñó su oficio durante más de diez (10) años en canteras de materiales de construcción, que fue desalojado por orden de la alcaldía, quien ordenó el cierre y suspensión de trabajos, luego de recibir el rechazo de una solicitud de legalización minera de la mina de hecho. El rechazo se fundó en la protección de zonas de reserva forestal en el lugar en donde la alcaldía planeaba ejecutar obras de infraestructura. En este escenario, se le ampararon los derechos al mínimo vital y al trabajo del peticionario bajo el principio de confianza legítima.

Además, la Corte se ha pronunciado repetidas veces sobre el principio constitucional de participación de las personas, familias y

comunidades potencialmente afectadas por proyectos mineros y otras actividades<sup>6</sup>, reconociendo que se trata de actividades que interfieren en elementos definitorios de su identidad, más aún cuando desarrollan actividades de la MAPE como fuente de subsistencia. En ese sentido, se reconoce que, históricamente las comunidades indígenas y afro se han visto despojadas numerosas veces de sus tierras y, en consecuencia, de sus actividades y dinámicas productivas, como las minas y la posibilidad de explotaras como práctica ancestral. Así ocurrió durante el siglo XX, por ejemplo, con las comunidades de Marmato que practicaban la minería tradicional como práctica cultural basada en la autonomía y la solidaridad (Corte Constitucional de Colombia, sentencia SU 133 de 2017).

Lo anterior, evidencia una vez más la brecha entre las medidas que adopta el Estado considerando solo una cara de la minería, pues, a pesar del reconocimiento de la MAPE como parte de la cultura ancestral y la identidad de comunidades indígenas y afro, las medidas siguen aplicándose de manera generalizada, sin realizar una diferenciación de los actores que pueden converger en un mismo territorio. De esta manera, pareciera que las medidas adoptadas por los gobiernos, incluyendo el actual, respondieran a la lógica de “el fin justifica los medios”, en la que muchos mineros de la MAPE se han visto afectados y desprovistos de protección alguna, pues las barreras para acceder a la justicia o a remedio, desincentivan su búsqueda y efectividad, perpetuando las dinámicas que afectan continuamente los derechos constitucionalmente reconocidos a las comunidades étnicas.

---

<sup>6</sup> Ver Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-194 de 1999; Sentencia T-606 de 2015; Sentencia T-133 de 2017.

**Afectación a los derechos de libertad de empresa y libre competencia de los mineros de la MAPE**

**Tabla 17**

**Derechos de libertad de empresa**

<b>Titulares de derecho afectados</b>	<b>Tipo de minería en la que se suele presentar</b>	<b>Otros derechos humanos relacionados</b>
<b>Pequeños mineros y mineros ancestrales pertenecientes a comunidades étnicas</b>	<b>Illegal Informal MAPE</b>	<p><b>Derecho a condiciones de vida digna</b></p> <p><b>Derecho al trabajo en condiciones equitativas</b></p> <p><b>Derecho a la remuneración</b></p> <p><b>Derecho a la libre determinación de los pueblos</b></p> <p><b>Derecho a la no discriminación</b></p> <p><b>Derecho a concurrir al mercado o retirarse</b></p>

El reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana desde la Constitución Política del 91, de la cual se deriva la noción de autonomía en la reproducción cultural de las comunidades étnicas y en el reconocimiento de distintos sistemas de comprensión del mundo al interior del Estado. De manera se promueve la explotación de recursos naturales (artículo 80 CP) para propiciar el desarrollo económico del país. Por ello, como establece Soto, “la subsistencia de las comunidades indígenas y afro depende de la armonización y balance que pueda haber entre la preservación de su integridad social, cultural y económica y la explotación de los recursos naturales” (Soto, A., 2013).

En ese sentido, se genera una tensión de carácter económico, político y cultural que ha desarrollado la Corte Constitucional en la sentencia

T-769 de 2009 y en la sentencia C-030 de 2008, en la que se establece que, a partir del reconocimiento de la obligación del Estado por reconocer y proteger las aspiraciones de los pueblos étnicos de asumir el control de sus instituciones y desarrollo económico (Convenio 169 de la OIT), se deben adoptar medidas para asegurar a sus miembros gozar de igualdad de derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población. Asimismo, debe ayudar a los miembros de estos pueblos a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre estas comunidades y los demás nacionales, de una manera compatible con sus formas de vida. Sin embargo, como resultado de esta tensión política y económica, la MAPE se enfrenta a escenarios de exclusión y criminalización que genera el mismo marco normativo que la regula y, a su vez, deriva en la

resistencia de las comunidades étnicas, quienes reclaman el reconocimiento de una perspectiva diferencial para el desarrollo de sus actividades económicas (Soto, A., 2013).

Por lo anterior, gran parte de las dificultades económicas a las que se enfrentan los mineros de la MAPE en la realización de sus actividades obedece, esta tensión que se genera por la gran cantidad de intereses que existen alrededor de los recursos del sector minero y de asimetrías en el poder, lo que genera un alto nivel de competencia por obtener beneficios económicos (Alianza por la Minería Responsable & Fairmed, 2011). Por lo mismo, a falta de una regulación que reconozca la disparidad de poder en el mercado minero y a lo largo de las cadenas productivas de los metales y minerales, los mineros de la MAPE terminan vendiendo sus productos a precios bajos en el menor tiempo posible, obteniendo ganancias incipientes. Mientras tanto, los que trabajan en eslabones más arriba de la cadena productiva (comercializadores, intermediarios y fabricantes) tienden a obtener mayores beneficios a menor esfuerzo (IIED, 2002).

Además, la existencia de minería criminal exacerba las condiciones de desigualdad y sometimiento en las que los mineros de la MAPE desarrollan sus actividades. Además, los procesos de formalización impulsados por la ley no son suficientes para hacerle frente a la minería ilegal o para proteger los derechos de los mineros de la MAPE, especialmente de aquellos que, por algún motivo, se relacionan con esta o que continúan en condiciones de informalidad. La falta de reconocimiento de las distintas categorías de la MAPE representa un gran desafío para la protección efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales de los pequeños mineros y mineros artesanales, pues, dificultan su definición, individualización y estatizan la diversidad de actores de la MAPE bajo

un solo concepto, desconociendo, una vez más, las diversas realidades de estos actores.

Por otra parte, los marcos legales para la MAPE deberían evitar imponer restricciones para el ejercicio del derecho del productor minero para desarrollar esta actividad económica bajo una denominación específica de empresa o un nivel técnico específico. Sin embargo, los requisitos establecidos en la ley, así como las opciones de financiamiento y crédito disponibles imponen, en la mayoría de los casos, barreras para lograr acceder a ellos y cumplirlos (Alianza por la Minería Responsable & Fairmed, 2011). En ese sentido, la informalidad pareciera ser la opción más asequible para continuar desarrollando las actividades extractivas entre los mineros de la MAPE, especialmente, para aquellos que se encuentran sin mayores alternativas, por convivir o estar subordinados a las acciones de grupos armados ilegales en los territorios, para quienes las posibilidades de acceder por sus propios medios a mercados competitivos de oro y otros minerales, es prácticamente nula.

Lo anterior termina dificultando el acceso a condiciones dignas y accesibles de los mineros de la MAPE para desarrollar su labor, que deriva, entre otras afectaciones, en la vulneración al derecho al trabajo en condiciones equitativas, a una remuneración justa y a la libertad de empresa de esta población. Esta última, entendida como la “facultad de participación en el mercado a través de actividades empresariales destinadas a la oferta de bienes y servicios” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-228 de 2010). En ese sentido, se entiende bajo la definición de dos elementos, i) la iniciativa o empresa como expresión de la capacidad de emprender, y ii) el aspecto instrumental, relacionado con la abstracción de las formas jurídicas y laborales que la constituyen (SIC, 2018).

AGENCIA NACIONAL DE  
**MINERÍA**

[www.anm.gov.co](http://www.anm.gov.co)  
@ANMColombia

  
  
  
**ESTACION DE SEGURIDAD  
Y  
SALVAMENTO MINERO  
MARMATO**

INFORMACIÓN DE CONTACTO  
TEL: +57 312 240 0000  
CORREO: [informacion@anm.gov.co](mailto:informacion@anm.gov.co)  
MARMATO

# CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

## *Conclusiones*

La importancia que tiene la actividad minera para el país no puede verse reflejada únicamente en las cifras económicas que muestran una sola cara del sector, esto es un desarrollo pensado desde el crecimiento e indicadores macroeconómicos. Detrás de los números y las estadísticas se ocultan realidades divergentes que constituyen la otra cara de la minería, aquella que se ve reflejada en las circunstancias de pobreza, marginación, abandono y criminalización en las que vive gran parte de la población colombiana, especialmente en las zonas rurales en donde se practica la MAPE. Esta cara, que se ha intentado visibilizar a través de distintos medios, empero, su estigmatización ha sido normalizada con el pasar de los años al igual que las dinámicas asociadas al conflicto armado colombiano, con el cual se relacionan gran parte de las afectaciones a los derechos humanos identificadas como consecuencia de la actividad minera.

A lo anterior, se suma la ausencia de condiciones mínimas de bienestar, que pueden traducirse en el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, como parte de las dinámicas estructurales de base que resultan de la incapacidad estatal para proteger las libertades y derechos constitucionalmente reconocidos. Ante la falta de una autoridad que cobije a la población en las zonas más alejadas del país y que ejerza los atributos estatales de orden, gobernanza y control, se genera un contexto propicio para el desarrollo de economías ilegales y la continua afectación de derechos humanos.

Por su parte, el Estado como ente regulador ha desarrollado todo un marco normativo

que alude principalmente a una única dimensión de la minería, invisibilizando una vez más las brechas que desconectan las realidades de los territorios de la institucionalidad centralizada. Si bien, el ordenamiento jurídico colombiano cuenta con un desarrollo normativo y jurisprudencial que reconoce, define y distingue entre la MAPE, mediana y gran minería, existen requisitos y desarrollos normativos contenidos en la ley que no tienen en cuenta esta clasificación, unificando las exigencias para todos los tipos de minería. Por ello, las soluciones ofrecidas a las problemáticas que se derivan de cada una de las formas y tipos de minería no pueden ser uniformes, menos aún tratándose de minería de hecho.

Es por esto que, si bien se han obtenido cifras positivas relacionadas con la formalización de mineros de la MAPE, las realidades de los territorios y, especialmente las de los actores de la población minera, evidencian que la formalización no es la única solución, mucho menos la definitiva, a las problemáticas derivadas de la minería ilegal y su relación con las actividades de la MAPE, por lo que se requiere adoptar distintas perspectivas para abordar dicha problemática, atendiendo a las interpretaciones y desarrollos de la Corte Constitucional al respecto. Adicionalmente, la falta de una metodología que permita identificar y caracterizar los contextos y actores que participan o se relacionan con la minería ilegal, exacerba las brechas identificadas desde lo institucional para abordar dichos impactos. Por ello, la solución no puede limitarse a un acto administrativo y al cumplimiento de sus requisitos, sino que debe ser un proceso de transformación gradual

para lograr una integración plena de los contextos y realidades de la población minera en las estrategias que se formulan para hacer frente a la minería ilegal.

Se ha identificado una desarticulación normativa e institucional en la implementación de políticas públicas y estrategias para combatir la minería ilegal. En ese sentido, los esfuerzos por ajustar y mejorar las leyes para la formalización minera que parten del reconocimiento de la divergencia de formas de la minería pueden desdibujarse en la práctica. De hecho, así se ha evidenciado en los operativos llevados a cabo por las fuerzas armadas colombianas para el desmantelamiento de supuestas operaciones de minería ilícita, en las que mineros de la MAPE han sido criminalizados y han visto afectados sus derechos y los de sus familias y comunidades, por una falta de articulación institucional.

En el mismo sentido, el reconocimiento de la existencia de un conflicto armado en el país implica, también, visibilizar de las devastadoras consecuencias que este fenómeno de violencia ha causado en ámbitos sociales, económicos y políticos de la población minera. En el caso de la MAPE, la intervención de grupos armados al margen de la ley en las actividades mineras, así como en otro tipo de actividades, como el cultivo de coca, ha ocasionado múltiples consecuencias sobre los derechos

humanos y ambientales de la población que converge en los territorios. Así, se sabe que dicha intervención responde a la necesidad de financiar las actividades de los mismos grupos armados ilegales por lo que, mientras haya presencia de estos grupos en cualquier parte del territorio, continuará la sustitución de las economías ilícitas que financian el sostenimiento del crimen organizado y de los grupos armados ilegales.

Por último, la forma en que se interrelacionan todos los actores que convergen en el territorio minero, entendiendo sus contextos y limitaciones, reflejan la cara oculta de la minería, aquella que, aunque se ha estudiado y analizado en los últimos años, aún existen vacíos o insuficiencia de respuestas institucionales a las dimensiones de la minería de hecho, donde se reconozca el valor implícito que tiene las prácticas tradicionales, ancestrales o de subsistencia que tiene la actividad minera en los territorios, que están obligados convivir con: la pobreza extrema, la violencia armada, las economías ilegales, etc. Repensar nuestra minería desde un modelo heterogéneo y multidimensional, es decir, deconstruir las históricas respuestas institucionales que hasta hoy han perpetuado las afectaciones a los derechos humanos de la población minera más vulnerable.

## Recomendaciones

Teniendo en cuenta las anteriores conclusiones, se presentan algunos elementos que pueden orientar la formulación de una estrategia más integral para la puesta en marcha de las estrategias, políticas públicas y leyes con las que se pretenda hacer frente a la minería ilegal y a las afectaciones que esta genere sobre los derechos humanos de la población minera.

En primer lugar, es necesario partir de una clasificación intercultural e interseccional, que tenga en cuenta el pluralismo normativo y la multidimensionalidad que, sin pretender definir todos los tipos de minería que existen en el país, permita hacer una diferenciación entre la MAPE y la minería de hecho, respecto de la minería ilícita/criminal, especialmente cuando convergen y se traslapan en los territorios. Además, esa caracterización se debe realizar entendiendo los contextos de las actividades mineras de manera holística. Esto incluye hacer especial énfasis en la identificación de los sujetos que desarrollan las actividades mineras, así como de quienes se relacionan de alguna forma con estas. De esta manera, resultará viable el desarrollo e implementación de estrategias diferenciadas para abordar las conflictividades que cada una de estas conlleva. Para ello, se propone ampliar el entendimiento de los criterios y certificaciones internacionales desarrollados para la minería a gran escala en el marco de la responsabilidad social empresarial, la sostenibilidad y la legalidad, particularmente, en materia de empresa y derechos humanos, con el fin de adaptarlos y promoverlos también para la extracción minera de pobladores locales organizados. Una vía poco explorada institucionalmente es la promoción de actividades productivas sostenibles propiciado la implementación de programas que buscan establecer modos de vida rurales que complementen

o sustituyan actividades de minería por actividades agrícolas, pecuarias o pesqueras.

Además, es necesario promover el fortalecimiento y coordinación de la institucionalidad pública sectorial para el establecimiento, implementación y seguimiento de acciones conjuntas para la prevención, mitigación y reparación de afectaciones a derechos humanos. Un ejemplo de ello se encuentra en la nueva Política Nacional Minera, que parte del entendimiento de las brechas y vacíos de sus predecesoras, para adoptar no solo políticas, sino desde estrategias y mecanismos que involucren, no solo la institucionalidad del sector minero, sino que exista una coordinación institucional al interior del Estado. Esto incluye planes de acción o estrategias que tiendan hacia la formalidad como una de las apuestas que la MAPE podría desempeñar (aunque no la única) en términos económicos y sociales, no solo para las comunidades que lo ejercen, sino a nivel local y territorial. Una oportunidad de articulación se encuentra en las políticas de intervención de la minería ilegal y del cultivo de uso ilícito, o mejor, de los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito y de “formalización” minera, que tienen una cercanía espacial y confluencia de actores, aunque cuentan con cadenas de valor y ciclos de producción distintos.

Fortalecer la cultura e identidad de las comunidades que la practican tradicionalmente, y consolidar una actividad económica sustentable, que proporcione empleos y encadenamientos productivos locales, que permita la dignificación del minero de la MAPE y de la actividad minera. Esto, implica diseñar y adecuar medidas como la creación del RUCOM, para contrarrestar el ingreso de minerales provenientes de la minería criminal a los mer-

cados locales, nacionales y globales, así como para evitar que las actividades mineras legales se traslapen con las ilegales.

Por otra parte, para realizar la diferenciación entre los distintos tipos de minería que pueden desarrollarse en un territorio, es necesario atender a criterios de diferenciación regional y no solo técnicos (como volumen de la cantidad de mineral o metal extraída y los medios para realizar la extracción). De esta manera, se posibilita la diversificación del accionar estatal para contrarrestar la minería ilegal y sus efectos sobre la población, así como generar incentivos para la formalización, que, lejos de ser la única solución o la más idónea al problema de la ilegalidad en la explotación minera, configura una parte de la estrategia que permitirá al Estado, retomar el control territorial. Esto, se refleja en las cifras que han evidenciado que dicha estrategia ha contribuido y facilitado a muchos mineros de la MAPE operar bajo el amparo estatal. Al mismo tiempo, implica repensar las estrategias focalizadas

en conceder títulos mineros al sector informal de la MAPE, a pesar de que algunos programas lograron formalizar un porcentaje del sector, hay una proliferación de los acuerdos laborales informales e inequitativos con mineros artesanales que no pudieron costear el proceso de licenciamiento o cumplir todos los requisitos exigidos por la ley.

Por último, debe existir una interiorización sobre los principios que deben orientar las formas para combatir la minería ilegal, esto es, garantizando condiciones de bienestar, de equidad y bajo el entendimiento de la importancia de los derechos humanos como un asunto que concierne a todos. En ese sentido, las respuestas van más allá de la legalidad, implican un diálogo directo y permanente con la población minera para determinar acciones que tengan en cuenta sus perspectivas, contextos y vocaciones.



# REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alianza por la Minería Responsable & Fairmed (2011). Guía de legalización de la minería artesanal y de pequeña escala [MAPE]. Borrador para discusión [Archivo PDF]. [https://www.responsiblemines.org/wp-content/uploads/2018/05/SerieARM\\_5\\_Guia\\_legalizacion\\_MAPE\\_final.pdf](https://www.responsiblemines.org/wp-content/uploads/2018/05/SerieARM_5_Guia_legalizacion_MAPE_final.pdf)
- Asociación Colombiana de Minería – ACM (2013). Estudio sobre los impactos socioeconómicos del sector minero en Colombia: Encadenamientos sectoriales. <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/370>
- Asociación Colombiana de Minería – ACM (2023). Minería en cifras. Indicadores - Asociación Colombiana de Minería [acmineria.com.co]
- Agencia Nacional de Minería – ANM (2019). Colombia: explorando oportunidades [Archivo PDF]. [http://mineriaencolombia.anm.gov.co/images/Presentaciones/cartilla\\_abril\\_2019.pdf](http://mineriaencolombia.anm.gov.co/images/Presentaciones/cartilla_abril_2019.pdf)
- Agencia Nacional de Minería (2022) Colombia. Minería para la vida [Archivo PDF]. [https://www.anm.gov.co/sites/default/files/Cartilla\\_mineria\\_para\\_la\\_vida-diciembre\\_2022.pdf](https://www.anm.gov.co/sites/default/files/Cartilla_mineria_para_la_vida-diciembre_2022.pdf)
- Agencia Nacional de Minería – ANM (2023a) Ficha Colombia - Material Minería en Colombia [Archivo PDF]. <https://mineriaencolombia.anm.gov.co/sites/default/files/2023-10/Ficha%20Colombia%2009%202023.pdf>
- Agencia Nacional de Minería – ANM (2023b). Volúmenes de explotación de minerales asociados a pagos de regalías. Volúmenes explotación carbon 2023\_0.xlsx [live.com]
- Agencia Nacional de Minería – ANM (2023c) Así es nuestra Colombia minera [Archivo PDF]. <https://www.anm.gov.co/?q=Asi-es-nuestra-Colombia-minera>
- Alianza por la Minería Responsable & Fairmined (2015) Minería y Derechos Humanos: Una mirada desde el sector artesanal y de pequeña escala. Serie sobre la MAPE Responsable, Vol. 7 [Archivo PDF]. [https://www.responsiblemines.org/wp-content/uploads/2017/05/ARM\\_Mineria-y-DDHH.pdf](https://www.responsiblemines.org/wp-content/uploads/2017/05/ARM_Mineria-y-DDHH.pdf)
- Bedoya, María Rocío et al. (2017). Marmato: disputa por el oro y el territorio. Medellín: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Bogotá: Ediciones desde abajo.
- Beltrán, I., Rincón, A., Gil, L., [2018]. Algunos fallos de la Corte Constitucional sobre las libertades económicas. Libertades económicas en una economía social de mercado. [https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Proteccion\\_Competencia/Abo-gacia\\_de\\_la\\_competencia/2018/Algunos-fallos-de-la-Corte-Constitucional-14-06.pdf](https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Proteccion_Competencia/Abo-gacia_de_la_competencia/2018/Algunos-fallos-de-la-Corte-Constitucional-14-06.pdf)
- Bonilla-Calle, D. (2023). Caracterización de actores en la minería del oro en Buriticá y el Bajo Cauca antioqueño. Revista Científica General José
- María Córdova, 21(41), 201–221. <https://doi.org/10.21830/19006586.997>
- Blandón, J., Gómez, M., Jiménez L., García, S. Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas & Fundación Atabaque (2022). Marco normativo minero en Colombia para la minería artesanal y de pequeña escala – MAPE – y su enlace con criterios internacionales de transparencia, Documento de análisis jurídico y político con enfoque de género y participación ciudadana en y para el entendimiento de la MAPE [Archivo PDF]. <https://mesatransparenciaextractivas.org/wp-content/uploads/2022/11/MAPE-en-EITI.pdf>
- Cajiao, A. (2021). ¿Cómo se relacionan los grupos armados con la minería de oro? Fundación Ideas para la Paz – FIP. <https://ideaspaz.org/publicaciones/opinion/2021-07/como-se-relacionan-los-grupos-armados-con-la-mineria-de-oro>
- Cárdenas, M. & Reina, M. (2008). La minería en Colombia: impacto socioeconómico y fiscal. En: Fedesarrollo (2008) Cuadernos de Fedesarrollo. Número 25. [https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/893/CDF\\_No\\_25\\_Abril\\_2008\\_Esp.pdf?sequence=1](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/893/CDF_No_25_Abril_2008_Esp.pdf?sequence=1)
- Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas – CESED (2020). Minería de oro artesanal y de pequeña escala. Disponible en: <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/a50e259e-3e66-467e-bf7a-1ea6bdd60971/content>

- Centro Regional de Empresas y Emprendimientos Responsables – CREER (2016). Evaluación integral sectorial de impactos en derechos humanos. La minería que no se ve [Archivo PDF]. <https://creer-ihrb.org/wp-content/uploads/2023/10/Evaluacion-Integral-de-Impactos-de-la-mineria-en-Colombia-1.pdf>
- Centro Regional de Empresas y Emprendimientos Responsables – CREER (2016a). Evaluación integral sectorial de impactos en derechos humanos. Situaciones observadas en escenarios mineros determinantes en el ejercicio del derecho a la salud y al ambiente sano [Archivo PDF]. 134ª42\_2819696927f7409ea2314b0111957cf3.pdf [creer-ihrb.org]
- Centro de Investigación y Educación Popular – CINEP y Programa por la Paz (2019). Escenarios de la minería artesanal y pequeña escala en Nariño: Ambiente, posconflicto y alternativas. [https://www.academia.edu/42791197/Escenarios\\_de\\_la\\_miner%C3%ADa\\_artesanal\\_y\\_peque%C3%B1a\\_escala\\_en\\_Nari%C3%B1o\\_Ambiente\\_posconflicto\\_y\\_alternativas\\_Parte\\_I](https://www.academia.edu/42791197/Escenarios_de_la_miner%C3%ADa_artesanal_y_peque%C3%B1a_escala_en_Nari%C3%B1o_Ambiente_posconflicto_y_alternativas_Parte_I)
- Centro Regional de Empresas y Emprendimientos Responsables – CREER (2016ª). Evaluación integral sectorial de impactos en derechos humanos. Situaciones observadas en escenarios mineros determinantes en el ejercicio del derecho a la vida, libertad y seguridad.
- Cifuentes. D. (01 de agosto de 2022) Mineros artesanales de Colombia: manos de oro. El País & Cisneros. <https://elpais.com/planeta-futuro/2022-08-02/las-manos-de-oro-de-los-mineros-artesanales-del-amazonas.html>
- Cinco Noticias, Redacción. [2021, 18 febrero]. Los 10 desastres mineros más trágicos de la historia. Cinco Noticias. [https://www.cinconoticias.com/desastres-mineros-mas-tragicos/#La\\_catastrofe\\_de\\_Courrieres\\_Francia\\_10\\_de\\_marzo\\_de\\_1906](https://www.cinconoticias.com/desastres-mineros-mas-tragicos/#La_catastrofe_de_Courrieres_Francia_10_de_marzo_de_1906)
- Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLASCO (2015). Alimentando el conflicto en Colombia: el impacto de la minería de oro en Chocó [Archivo PDF]. [https://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/cinep/20161025113310/20151004.alimentando\\_conflicto.pdf](https://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/cinep/20161025113310/20151004.alimentando_conflicto.pdf)
- Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLASCO (2016). Ambiente, minería y posconflicto en Colombia: Los casos de Catatumbo y Sur de Bolívar [Archivo PDF]. [https://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/cinep/20161004111746/29161001\\_catatumbo.pdf](https://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/cinep/20161004111746/29161001_catatumbo.pdf)
- Consejo Regional Indígena del Cauca – CRIC (2017). Así se cruzan los indígenas, los afros y la minería. CRIC. <https://www.cric-colombia.org/portal/asi-se-cruzan-los-indigenaslos-afros-y-la-mineria/>
- Contraloría General de la República (2017). Formalización de la minería en Colombia 2010 – 2016. Dirección de Estudios sectoriales, 86113-059-05.
- Corte Constitucional de Colombia (2019). Sentencia T-342 de 2019. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/t-342-19.htm>
- Defensoría del Pueblo. (2017). Informe especial. Grupos armados ilegales y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo [Archivo PDF]. <http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/economiasilegales.pdf>
- Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente. (2010). La minería de hecho en Colombia. Defensoría del Pueblo de Colombia. [Archivo PDF]. [https://repositorio.defensoria.gov.co/bitstream/handle/20.500.13061/313/La\\_mineria\\_de\\_hecho\\_en\\_colombia.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.defensoria.gov.co/bitstream/handle/20.500.13061/313/La_mineria_de_hecho_en_colombia.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE (2023). Pobreza multidimensional por departamentos – información 2022. Dane.gov. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional>
- Equipo local de coordinación Córdoba (2021). Briefing departamental. Córdoba, enero – julio 2021. <https://reliefweb.int/report/colombia/briefing-departamental-c-rdoba-enero-julio-2021>
- Extractive Industries Transparency Initiative – EITI (s.f.) Rucom. Rucom - EITI COLOMBIA
- Fuentes López, H.; Ferrucho Parra C. & Martínez González, W. (2021). La minería y su impacto en el desarrollo económico en Colombia, Apuntes del Cenes, Vol. 40 No. 71. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0120-30532021000100189](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-30532021000100189)
- Guerrero Castilla, A., Olivero Verbel, J., & Marrugo Negrete, J. (2014). Heavy metals in wild house mice from coal-mining areas of Colombia and expression of genes related to oxidative stress, DNA damage and exposure to metals. Mutation Research, 762, 24-29. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1383571814000278?via%3Dihub>

- Gómez Suarez, A. (2023). La crisis cocalera, ¿un chance para la paz o para la minería ilegal? Red Rural, la Silla Vacía. <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-rural/la-crisis-cocalera-un-chance-para-la-paz-o-para-la-mineria-ilegal/>
- Güiza, L., Peñuela, N., & Ríos, J. (2020). Desafíos del Estado colombiano en torno al aprovechamiento ilícito de oro y los cultivos de uso ilícito en la Amazonía: estudio de caso de San José del Fragua [Caquetá]. *Estudios Socio-jurídicos*, 22(2), 1-27. Doi: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.8663>
- Hentschel, R. y Hruschka, F. (2002). Global report on artisanal and small-scale mining. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo [Archivo PDF]. <https://www.iiied.org/sites/default/files/pdfs/migrate/G00723.pdf>
- Huggins, C., Buss, D., & Rutherford, B. (2017). A 'cartography of concern': Place-making practices and gender in the artisanal mining sector in Africa. *Geoforum*, 83, p.142-152. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0016718516301142?via%3Dihub>
- Hruschka, Felix; Echavarría, Cristina (2011). Rock-solid chances. For Responsible Artisanal Mining; Alliance for Responsible Mining; Envigado, Colombia. [https://www.researchgate.net/publication/287194516\\_Rock-Solid\\_Chances\\_for\\_Responsible\\_Artisanal\\_Mining](https://www.researchgate.net/publication/287194516_Rock-Solid_Chances_for_Responsible_Artisanal_Mining)
- International Institute for Environment and Development – IIED (2002). Minería Artesanal y en Pequeña Escala. MMSD Abriendo Brecha. Capítulo 13 [Archivo PDF]. <https://www.iiied.org/sites/default/files/pdfs/migrate/G00687.pdf>
- Kelly, J.; King-Close, A. y Perks, R. (2014). Resources and resourcefulness: roles, opportunities and risks for women working at artisanal mines in South Kivu, Democratic Republic of the Congo. *Futures*. 62(A): 95-105. <https://hhi.harvard.edu/publications/resources-and-resourcefulness-roles-opportunities-and-risks>
- Lesmes. L. (15 de marzo de 2023). La producción legal del oro alcanza el 40 por ciento del total nacional. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/este-es-el-panorama-de-la-mineria-ilegal-para-el-2023-750302>
- Ministerio de Minas y Energía, Universidad Nacional de Colombia & UPME (2020). Estrategias de desarrollo local participativo que incentiven el beneficio de los territorios con proyectos mineros a través de alianzas estratégicas [Archivo PDF]. [https://www1.upme.gov.co/simco/Cifras-Sectoriales/EstudiosPublicaciones/libro\\_Estrategias\\_final.pdf](https://www1.upme.gov.co/simco/Cifras-Sectoriales/EstudiosPublicaciones/libro_Estrategias_final.pdf)
- Ministerio de Minas y Energía (2022). Plan Único de Legalización y Formalización Minera [Ley 2250 de 2022, artículo 5]. [https://www.minenergia.gov.co/documents/9522/2022.11.14\\_-\\_PLAN\\_%C3%9ANICO\\_DE\\_LEGALIZACION\\_Y\\_FORMALIZACION\\_MINERA.pdf](https://www.minenergia.gov.co/documents/9522/2022.11.14_-_PLAN_%C3%9ANICO_DE_LEGALIZACION_Y_FORMALIZACION_MINERA.pdf)
- Ministerio de Minas y Energía (s.f.). Proyectos de minería. Nariño. <https://www.minenergia.gov.co/es/misional/cierre-de-brechas/mapa-mineria/>
- Muñoz-Duque, L., Arango-Tobón, M., Bedoya-Hernández, M. La formalización neoliberal en minería. Ruta de precarización de los pequeños mineros en Colombia. *Revista CS*, 2023, no 39, p. 61-83. [https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/revista\\_cs/article/view/5446](https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/revista_cs/article/view/5446)
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNDOC (2022). Informe Explotación de Oro de Aluvión 2022: 94.733 hectáreas con evidencia de esta práctica en Colombia [Archivo PDF]. [https://www.unodc.org/documents/colombia/2023/noviembre-11/Resumen\\_Ejecutivo\\_EVOA\\_2022.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2023/noviembre-11/Resumen_Ejecutivo_EVOA_2022.pdf)
- Olivero Verbel, J. (2014). Efectos de la minería sobre la salud humana en Colombia. En c. U. Juan Benavides, Insumos para el desarrollo del Plan Nacional de Ordenamiento Minero (pág. 685). Bogotá: Ediciones Uniandes: Unidad de Planeación Minero Energética (UPME). [https://www1.upme.gov.co/simco/PlaneacionSector/Documents/Insumos\\_DesarrolloPNOM.pdf](https://www1.upme.gov.co/simco/PlaneacionSector/Documents/Insumos_DesarrolloPNOM.pdf)
- Organización Mundial de la Salud – OMS (2017). La minería aurífera artesanal o de pequeña escala y la salud [Archivo PDF]. <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/259452/9789243510279-spa.pdf;sequence=1>
- Ortiz, E., Martínez, J., González, S. Giraldo, A. (2017). Legalización de minería de oro en Colombia. Medellín, Universidad Autónoma Latinoamericana.
- Ortiz-Riomalo, J., Rettberg, A. (2018). Minería de oro, conflicto y criminalidad en los albores del siglo XXI en Colombia: Perspectivas para el posconflicto colombiano. *Colombia Internacional* (93): 17-63. DOI: <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint93.2018.02>

Ospina, G., Ortiz, J. [13 de marzo de 2023]. Especial. La minería ilegal: riqueza que atrapa y condena al Bajo Cauca y al Nordeste antioqueño. El Colombiano. <https://www.elcolombiano.com/antioquia/mineria-ilegal-destruye-bosques-y-rios-en-el-bajo-cauca-y-nordeste-de-antioquia-DD20768182>

Pantoja, F., Pantoja, S. [2016]. Problemas y desafíos de la minería de oro artesanal y en pequeña escala en Colombia. Revista facultad de ciencias económicas: Investigación y reflexión, Vol. 24., No. 2. Bogotá. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-68052016000200009](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-68052016000200009)

Plazas de Nieto, C., & Falchetti, A. M. [1979]. La orfebrería prehispánica de Colombia. Boletín Museo Del Oro, [3], 1–53. <https://publicaciones.banrepcultural.org/index.php/bmo/article/view/7354>

Polo Bornachera, P., López, D, & Henríquez, A. [2020]. Transferencia tecnológica para la producción limpia en la minería de materiales aluviales en La Guajira, Colombia. Investigación e Innovación en Ingenierías, vol. 8, n.º 1. <https://revistas.unisimon.edu.co/index.php/innovacioning/article/view/3535/4602#info>

Poveda, G. [2002]. La minería colonial y republicana. Cinco siglos de variantes y desarrollos. Revista Credencial Historia. Edición 151. <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-151/la-mineria-colonial-y-republicana>

Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente – PNUMA [2008]. El uso del mercurio en la minería del oro artesanal y en pequeña escala. Módulo 3 [Archivo PDF]. Disponible en: [https://ige.org/archivos/IGE/mercurio\\_en\\_la\\_Mineria\\_de\\_Au.pdf](https://ige.org/archivos/IGE/mercurio_en_la_Mineria_de_Au.pdf)

Restrepo, J. [17 de mayo de 2019]. Extracción ilegal o el dinero por sobre todas las formas de vida. El Mundo. <https://www.elmundo.com/noticia/Extraccion-ilegal-o-el-dinero-por-sobre-todas-las-formas-de-vida/376594>

Restrepo, L., Muñoz, H., Zuñiga, L., Castillo, B. [2017]. Minería ilegal y sus implicaciones en el conflicto armado en el departamento de Córdoba y Bajo Cauca Antioqueño. Nuevo Derecho, Vol. 13, No. 21. pp. 147-175. <http://bibliotecadigital.ue.edu.co/bitstream/20.500.12717/2650/1/1018-Texto%20del%20art%C3%A1culo-4656-1-10-20200910.pdf>

Reyes, D. [2023]. Intensificación de la violencia por control de narcotráfico y minería ilegal al sur de Bolívar. Infobae. <https://www.infobae.com/colombia/2023/11/25/intensificacion-de-la-violencia-por-control-de-narcotrafico-y-mineria-ilegal-al-sur-de-bolivar/>

Rubiano Lizarazo, M, Vélez Lesmes, M y Rueda Fajardo, X. [2020]. Minería de oro artesanal y de pequeña escala: Estrategias para su formalización y diferenciación de la minería ilegal. Universidad de los Andes.

Rutas del conflicto [2023]. Entre el oro, la coca y la violencia. Disponible en: Sur de Bolívar: Las economías [rutasdelconflicto.com]

Sierra-Camargo, J. [2019] Los desafíos del Estado constitucional colombiano frente al sistema internacional de arbitraje de inversiones. Inversionista-Estado: el caso de Marmato [Caldas]. En: Tole-Martínez, J. [2019]. Derechos humanos y la actividad empresarial en Colombia: implicaciones para el Estado Social de Derecho. <https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2020/07/>

derechos-humanos-y-la-actividad-empresarial-en-colombia-1.pdf

Silva Jaramillo, Santiago [2017]. Identificando a los protagonistas: el mapeo de actores como herramienta para el diseño y análisis de políticas públicas., Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance: Vol. 1 : Iss. 1, Article 7. DOI: 10.22191/gobernar/vol1/iss1/4. <https://orb.binghamton.edu/gobernar/vol1/iss1/7>

Tarazona, D. [2023]. Minería ilegal aumentó un 8% durante el año 2022 en Colombia. Mongabay. <https://es.mongabay.com/2023/11/mineria-ilegal-aumento-en-colombia-informe/>

Tarazona, D. [2023]. Minería ilegal en Colombia: un mes de paralizaciones complica las acciones de control del gobierno [Archivo PDF]. Mongabay. <https://es.mongabay.com/2023/03/mineria-ilegal-colombia-un-mes-de-paralizaciones/>

Tole-Martínez, J. [2023]. Voces de la Amazonía: Entre la conservación ancestral y la explotación económica de los recursos naturales. Universidad Externado, 2023. <https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-voces-de-la-amazonia-9789587909425.html>

Unidad de Planeación Minero Energética – UPME [2022]. Indicadores económicos – regalías. <https://www1.upme.gov.co/simco/Cifras-Sectoriales/Paginas/IndicadoresEconomicos.aspx>

Unidad de Planeación Minero Energética - UPME [2012]. Plan Nacional de Desarrollo Minero al 2014. Bogotá. <http://www.upme.gov.co/Docs/pndm/2013/PNDM2014.pdf>

UNODC [2022]. Explotación de oro de aluvión: evidencias a partir de percepción remota 2022. <https://my.visme.co/view/pvjd-m8yw-principal-evoa-2022-2#s1>

Urán, A. [2013]. La legalización de la minería a pequeña escala en Colombia. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, [14], 255-283. <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/letrasverdes/article/view/1004/927>

Socio-jurídicos, 22[2], 1-27. Doi: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.8663>







**Defensoría  
del Pueblo**  
COLOMBIA

#NosUnenTusDerechos

**Defensoría del Pueblo de Colombia**  
Calle 55 N° 10-32  
Apartado Aéreo: 24299 - Bogotá, D. C.  
Código Postal: 110231  
Tels.: 314 73 00 - 314 40 00

[www.defensoria.gov.co](http://www.defensoria.gov.co)