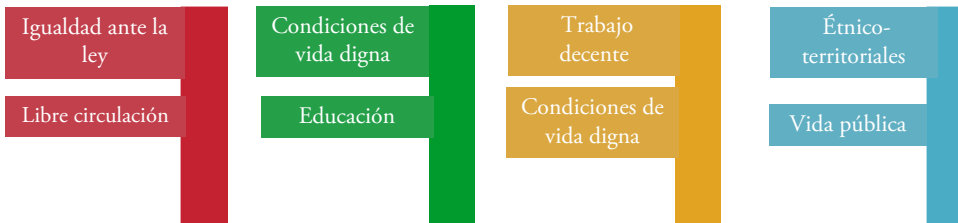


SITUACIONES OBSERVADAS EN ESCENARIOS  
MINEROS DETERMINANTES EN EL EJERCICIO  
DEL DERECHO DE  
**IGUALDAD ANTE LA  
LEY**

# Navegador de situaciones y derechos

Este documento recoge y sistematiza la evidencia cualitativa y cuantitativa, con el objetivo de presentar aquellas situaciones encontradas en las que el derecho a la igualdad ante la ley se puede ver impactado. Para navegar por este documento haga click en la situación de su interés.

SITUACIONES DE ESPECIAL RELEVANCIA PARA:



Situaciones que inciden directamente en este derecho, y que a su vez se relacionan con el ejercicio de otros derechos

Elementos y componentes necesarios para el adecuado disfrute del derecho a igualdad ante la ley

Misma protección por parte del Estado    Mismo trato por parte de las autoridades    Condiciones para la igualdad material    Protección de población vulnerable

	Igualdad ante la ley	Libre circulación	Condiciones de vida digna	Educación	Trabajo decente	Condiciones de vida digna	Étnico-territoriales	Vida pública
1 Corrupción en escenarios mineros	x		x			x		x
2 Estrategias Estatales de intervención contra la Minería Ilícita	x		x					x
3 Movilización social y acuerdos entre mineros y el Estado			x			x		x
4 Contradicciones entre políticas de titulación del sector minero y el ordenamiento territorial	x					x		x
5 Actuaciones institucionales para la protección de población especialmente vulnerable por el conflicto armado	x		x					x
6 Actuaciones institucionales para la protección de la mujer en escenarios mineros						x		x
7 Actuaciones institucionales para la protección de comunidades étnicas						x		x
8 Actuaciones institucionales para la protección de Poblaciones Campesinas						x		x

# SITUACIONES OBSERVADAS EN ESCENARIOS MINEROS DETERMINANTES EN EL EJERCICIO DEL DERECHO DE IGUALDAD ANTE LA LEY

## 1. Corrupción en escenarios mineros

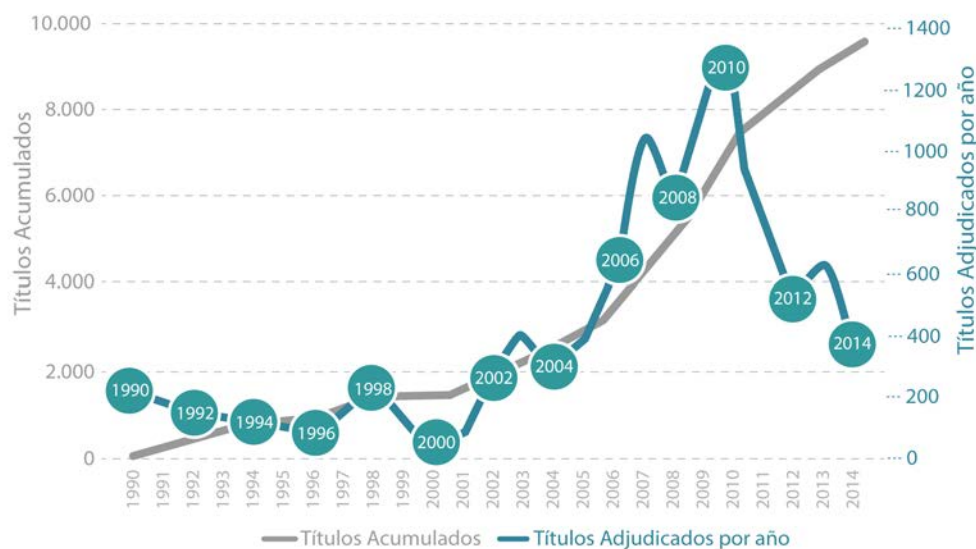
---

La corrupción toma muchas manifestaciones en los escenarios de la minería y es un factor determinante para debilitar la protección a los derechos de poblaciones en estos escenarios. También juega un papel esencial en propiciar el irrespeto de los derechos por parte de actores especiales cuando estos, por acción o por omisión, estimulan o son cómplices de actuaciones corruptas. Por definición el primer derecho afectado por la corrupción es el de la igualdad ante la ley, en tanto lo que busca es la generación de un privilegio particular originado en ajustar la actuación de las instituciones para asegurar el interés particular de una persona natural o jurídica.

Al preguntarle a un líder de una comunidad étnica en el Chocó sobre el rol del Estado frente a las numerosas problemáticas socio-ambientales que experimenta en su territorio, asociadas a la minería, expresó: *“El rol del Estado se ve por medio de las instituciones y lo que se percibe a través de ellas es pura politiquería y corrupción”*.

Ciertamente, la corrupción en las instituciones asociadas a la minería es un problema reconocido, incluso por el presidente de la república de Colombia, Juan Manuel Santos, quien afirma se están adelantando esfuerzos para el fortalecimiento de la institucionalidad: *“Hicimos algo muy importante: fortalecimos la institucionalidad. Se crearon la Agencia Nacional de Minería y el Servicio Geológico Colombiano, en esa parte recibimos algo que era, creo que el primer ministro lo catalogó como una piñata que se había realizado aquí, realmente había un terrible desorden, una desorganización y mucha corrupción infortunadamente. En el año 2001 se habían tenido 3.000 títulos mineros, se han multiplicado a 10.000 en el 2010. Nosotros recibimos eso con 10.000 títulos mineros pero una institucionalidad que no funcionaba”* (Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en la gira ‘Estamos Cumpliendo’, Sector Minas y Energía, 2015).

Gráfica 1 Títulos vigentes a 2014 por año de adjudicación

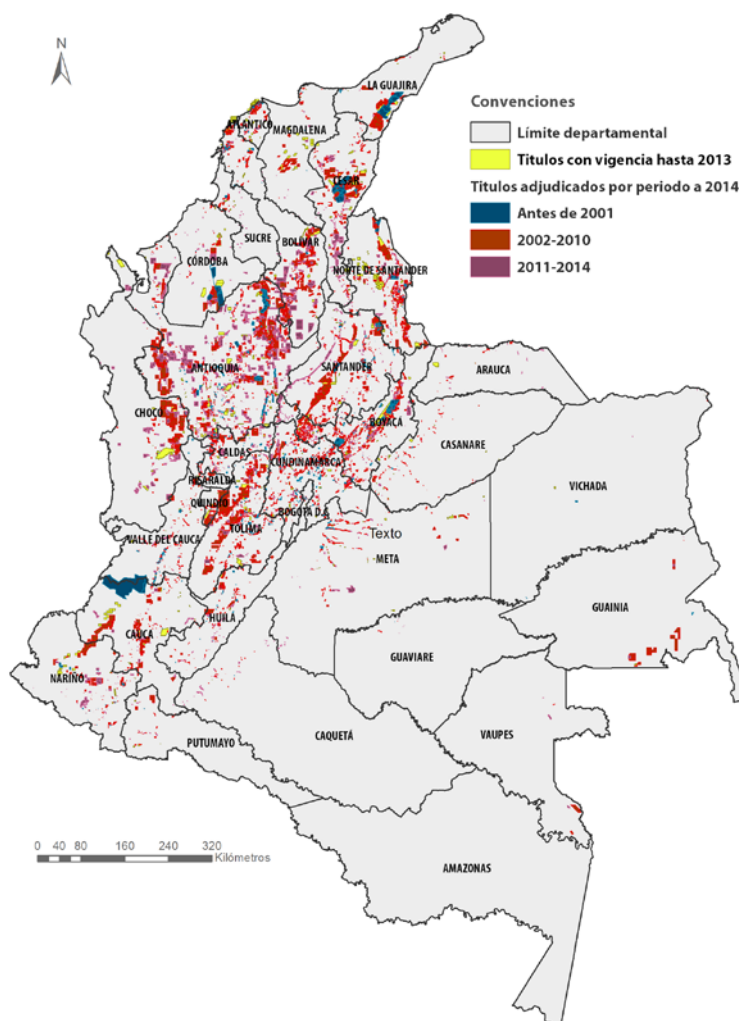


Fuente: Elaboración propia con información del catastro minero Colombiano- ANM (2014)

Uno de los escándalos más grandes sobre corrupción asociados al sector minero tuvo como resultado una reestructuración de la institucionalidad debido al otorgamiento irresponsable y acelerado de miles de títulos mineros en el país. El entonces ministro de minas, Carlos Rodado Noriega, se refirió a esto como ‘catástrofe’ al tiempo que indicó que *“se acabó la piñata en la asignación de títulos”* (Portafolio, 2011). No obstante, esto no significó la revocatoria de los miles de permisos otorgados en la denominada *“piñata”* y tampoco el fin de los problemas derivados de la asignación de derechos asociados a una actividad que se considera como de utilidad pública<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Solo se enmendaron algunas asignaciones en zonas de páramo y parque naturales que ya habían sido denunciadas.

Mapa 1 Títulos vigentes a 2014 por periodo de adjudicación



Fuente: Elaboración propia con información del catastro minero colombiano - ANM (2014)

Álvaro Pardo, un reconocido investigador y analista del sector, aplaudió que el ministro reconociera la contrariedad que ya era de conocimiento público. Sin embargo, advirtió que la corrupción no se combate con un revolcón de instituciones sino con un análisis profundo de sus orígenes, el modelo de minería extractivista que privilegia el interés particular sobre el bienestar social: *“Ojala el Ministerio de Minas y Energía no se equivoque nuevamente pensando que con un cambio en la institucionalidad se arregla el problema y más bien reorienta sus esfuerzos para que la minería se desarrolle siguiendo el mandato de la Constitución Nacional: planeación y racionalidad en la explotación de los recursos naturales no renovables, en el marco del desarrollo sostenible y garantizando que la renta pública minera se oriente a mejorar el nivel de vida de los colombianos. Ojalá no sea llover sobre mojado al exigir que la minería sea manejada con criterio técnico, por personal especializado, idóneo y bien remunerado, rompiendo con una larga historia de desidia, y sobre todo pensando en el interés superior de la Nación, pues la minería no puede convertirse en fuente de recursos ilícitos de unos pocos, sino en un medio para construir presente y sembrar futuro”* (Pardo, 2011).

Es importante resaltar que en el marco de la Ley 1474 de 2011<sup>2</sup> y el decreto 2641 de 2012<sup>3</sup> el ministerio de minas ha publicado varios informes de seguimiento al plan anticorrupción y de atención al ciudadano del ministerio de minas y energía (Unidad de Planeación Minero Energética, 2015). Un esfuerzo que, según la UPME, tiene como fundamento: *“considerar los hechos de corrupción como acciones inaceptables e intolerables dentro de la administración pública y trabaja en este sentido por prevenir y evitar estos sucesos y brindará toda la información requerida por la ciudadanía facilitando la razón de existir del gobierno nacional. El plan está compuesto por cuatro componentes Metodología para la Identificación de Riesgos de Corrupción y Acciones para su mejora, Estrategia Antitrámites, Rendición de Cuentas, Mecanismos para mejorar la atención al ciudadano”*.

Uno de los últimos mapas de riesgos de corrupción publicado por el ministerio de minas expone que es posible, pero no seguro, que aun ocurra la materialización de actos de corrupción en las instituciones. Para estos consideran deben implementarse exclusivamente medidas preventivas, que cuentan con herramientas de control y manuales de procedimiento. Sin embargo, situaciones relacionadas con sobornos (Cohecho)<sup>4</sup>, indebido uso de la información<sup>5</sup>, tráfico de influencias<sup>6</sup>, manipulación y demora en trámites<sup>7</sup> siguen sin contar con herramientas de control y en su mayoría también carecen de manuales de procedimiento (MINMINAS, 2015).

Pese a los esfuerzos del gobierno por reestructurar la institucionalidad minera, la corrupción continúa estando presente para los habitantes y personas que participan en el sector, en parte porque aún se están expresando los efectos de la “Piñata” y por otro lado, porque para algunos la corrupción continúa estando presente en las instituciones del Estado. En las visitas a la regiones mineras, los investigadores de CREER-IHRB recibieron observaciones por parte de diversos tipos de actores entre los que se incluyen, académicos, funcionarios públicos, líderes comunitarios, comercializadores y mineros que indican, la corrupción sigue siendo un gran problema para el sector minero.

Mineros informales en Antioquia, Cauca, Nariño y Chocó, que se autodenominan tradicionales, incluyendo miembros de comunidades étnicas, consideran que fueron afectados por “la piñata” pues se otorgaron títulos a grandes empresas en los territorios en donde algunos de ellos practican la minería desde hace décadas y otros siglos. Esto implica para ellos, por un lado, tener que interactuar con nuevos actores con derechos sobre los lugares de explotación minera, algunos interesados en la explotación y en otros en la especulación sobre las posibilidades de extracción. Por otro lado, un gran obstáculo para la formalización de las actividades de los pequeños mineros que junto a la

<sup>2</sup> Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública

<sup>3</sup> Por el cual se reglamentan los artículos 73 y 76 de la Ley 1474 de 2011.

<sup>4</sup> El Ministerio de Minas describe este riesgo como: “Aceptar o exigir dadas para obtener un beneficio posterior o inmediato”.

<sup>5</sup> El Ministerio de Minas describe este riesgo como: “Inadecuado uso de información legal o pública, para beneficios de terceros o propios”.

<sup>6</sup> El Ministerio de Minas describe este riesgo como: “Influencia de funcionarios hacia otros funcionarios con el fin de obtener beneficios propios o hacia terceros”.

<sup>7</sup> El Ministerio de Minas describe este riesgo como: “Incumplimiento de los procedimientos o requisitos establecidos para adelantar trámites”.

persecución dado su estado de informalidad dificulta con el tiempo el mejoramiento de las prácticas y la garantía de derechos como el acceso a la salud de sus trabajadores, entre otros.

No obstante, la corrupción no solo habría permeado a las instituciones del sector minero, de acuerdo con un miembro de un gobierno local del norte del Cauca *“La minería en el país está asociada a dinámicas de corrupción en todos los niveles”*.

Tales son las insatisfacciones sobre las instituciones del Estado en contextos de minería que algunos académicos en el Cauca afirman que el Estado no sólo es inoperante, sino que tiene una agenda corrupta de omisión y burocratización: *“El Estado es inoperante en la medida en la que no protege de las actividades de las empresas, no protege el medio ambiente y no protege a las comunidades en su territorio. Sin embargo, no sólo es inoperante, también tiene una agenda corrupta de omisión y burocratización”*. Para estos académicos, reconocidos por su acompañamiento a comunidades vulnerables, el Estado es inoperante por desproteger a las poblaciones locales y el ambiente, pero la inoperancia también funciona para la satisfacción de algunos intereses y esto se hace por medio de no garantizar la continuidad de funcionarios<sup>8</sup> y programas: *Tenemos un Estado que funciona en el no-funcionamiento, actúa por inoperancia”*.

Respecto a las omisiones del Estado, una persona que trabaja en la comercialización de oro en Antioquia considera que el Estado es corrupto puesto que no ha tomado las medidas necesarias para controlar los mercados negros de los minerales preciosos. Esto mientras que solo se ha focalizado en ofrecer positivos mediante la persecución de los pequeños mineros informales, incluyendo mineros artesanales y mecanizados de subsistencia (principalmente, mini dragueros, motobomberos y quienes trabajan con martillos neumáticos para ayudarse en la minería de veta).

Algunos mineros en Antioquia afirman que los intereses de pequeños mineros y grandes empresas crean diferentes tipos de corrupción en instituciones, incluyendo algunos miembros de la fuerza pública y gobiernos locales *“los favores y las presiones en las Instituciones se hacen según el tipo de trámite”*.

En concordancia con lo expuesto por el investigador Jorge Giraldo en su libro *Informalidad e ilegalidad en la explotación del Oro y la Madera en Antioquia*, algunos líderes comunitarios en Antioquia y Cauca aseguran que algunos representantes de gobiernos locales están en nóminas paralelas de actores con intereses económicos asociados a la minería o tienen intereses directos en este tipo de actividades, esto incluye alcaldes y concejales (Giraldo Ramírez, *Informalidad e ilegalidad en la explotación del oro y la madera en Antioquia*, 2012). Sobre esto, algunos líderes comunitarios en el Cauca aseguran que la corrupción habría permeado incluso a notarios, en cuanto a la expedición de certificaciones fraudulentas.

También, comunidades, funcionarios, académicos y mineros en Antioquia, Cauca, Chocó y Nariño también coinciden con lo expuesto por el investigador Álvaro Pardo en un reconocido informe hecho para la Contraloría General de la Nación acerca la existencia de algunos miembros corruptos

---

<sup>8</sup> Sobre esto es importante resaltar que algunos de los cambios en instituciones del Estado tienen que ver con ineficiencia o corrupción (El Heraldo, 2014).

en la fuerza pública (Pardo Becerra, 2013) a quienes denominan “las águilas verdes” (Ver capítulo de derecho a la libre circulación y permanencia).

Finalmente, pero no menos preocupante, se encuentra la percepción por parte de mineros y comunidades locales de municipios mineros en Antioquia, Chocó y Cauca de que las autoridades ambientales (ministerio y corporaciones autónomas) son corruptas. Para estos actores, las autoridades ambientales solo se concentran en “*ver como sacan una tajada del pastel de la minería*” cuando se incumple con alguna medida ambiental, más no se preocupan por garantizar la conservación del ambiente, ser eficientes en la expedición de licencias ambientales y en capacitar a quienes por desconocimiento infringen las más recientes leyes y reglamentación relacionada.

A nivel internacional las industrias extractivas cuentan con un estándar- EITI- que promueve la gestión transparente y responsable de los recursos naturales a través de la articulación entre gobierno, empresa y sociedad civil (Extractive Industries Transparency Initiative, 2015). Desde 2013 Colombia presentó solicitud de ingreso a la iniciativa, en octubre de 2015 el Ministerio de Minas y Energía y 16 empresas del sector minero-energético adhirieron esta iniciativa así mejorar la rendición de cuentas sobre las inversiones que se realizan en el país con los recursos de la industria extractiva (Portafolio, 2015).<sup>9</sup>

### Pequeños mineros informales e ilegales

De acuerdo al más reciente censo minero (2011) cerca del 63% de las Unidades Productoras Mineras -UPM- no poseen título y por lo tanto, son informales (Ver derecho al trabajo). Esta situación es en especial importante teniendo en cuenta que las UPM sin título generan un porcentaje predominante de empleos (Benavides, 2014) en la minería de pequeña y mediana escala<sup>10</sup>.

#### Aproximación al porcentaje de empleos generados por tipo de minería según el censo del 2011

Legalidad	Mineral	Distribución por mineral
Con Título Minero	Carbón	60%
Sin Título Minero	Carbón	40%
Con Título Minero	Materiales	41%
Sin Título Minero	Materiales	59%
Con Título Minero	Oro	15%
Sin Título Minero	Oro	85%

Fuente: elaboración propia con información del censo de 2011

<sup>9</sup> En febrero de 2013 Colombia presentó un informe parcial sobre el año 2013. Ver [www.citi.upme.gov.co](http://www.citi.upme.gov.co)

<sup>10</sup> La minería de pequeña y mediana escala constituye más del 98% del total de UPM reportadas en el Censo.



La importancia de las UPM sin título es más visible en algunas regiones, especialmente en aquellas donde predomina la minería de oro. Las UPM de minerales metálicos sin título son aproximadamente el 85% del total registrados en el Censo, una cifra que podría ser mayor si se tiene en cuenta el nivel de sub-registro por ejemplo, en los departamentos Cauca y Nariño.

### **Esfuerzos para la inclusión de los mineros informales**

Frente al panorama predominante de minería informal, el Estado Colombiano con fundamento en la ley 685 de 2001 considera que esta incurre en la exploración y explotación ilícita y/o en el aprovechamiento ilícito de recursos mineros por no contar con título minero o autorización del titular de dicha propiedad<sup>11</sup>. Por esta razón, estableció, por medio de la misma ley, un plazo de tres años improrrogables para que se legalizaran y unas medidas que restringieron el avance de acciones penales sobre quienes formularán una solicitud de legalización<sup>12</sup>. Según Peace Brigades International para el año 2011 de 2845 solicitudes de legalización recibidas por Ingeominas en el marco de la ley 685 de 2001 tan solo 23 lograron ser formalizadas (PBI Colombia, 2011).

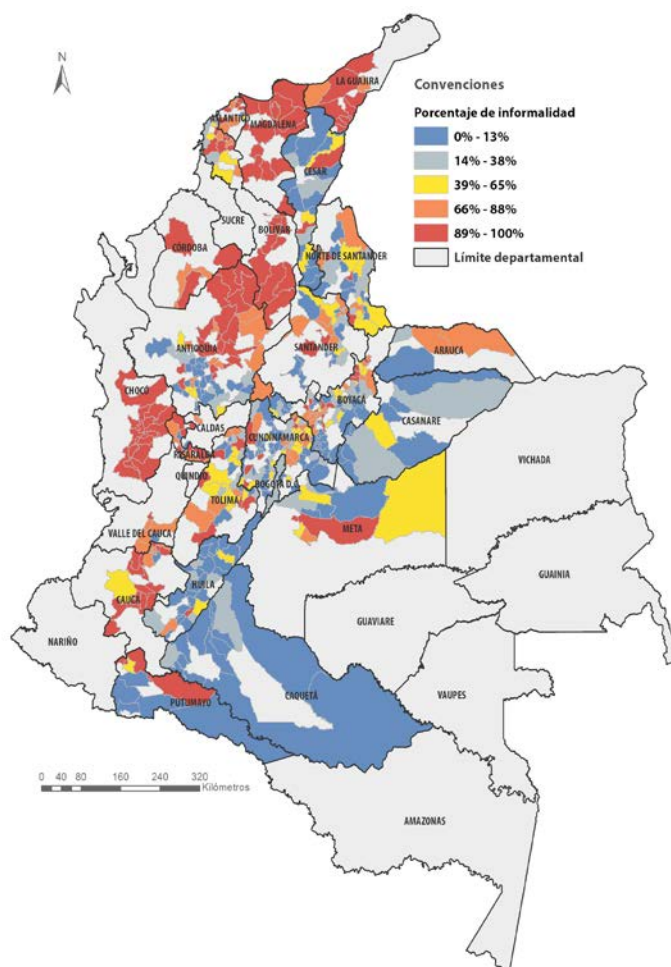
El informe de rendición de cuentas publicado por la ANM en octubre de 2015, establece que para septiembre de 2014, el grupo de legalización de minería aún contaba con 372 solicitudes asociadas a la ley 685 de 2001 de las cuales 117 fueron resueltas con la “des-anotación” del Catastro Minero Colombiano -CMC-. Este mismo informe que en octubre de 2015 tan solo 30 de las solicitudes habrían terminado en la suscripción de contratos de concesión minera (Agencia Nacional Minera, 2015).

---

<sup>11</sup> Véase Artículos 159 y 160 de la Ley 385 de 2001 "Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones".

<sup>12</sup> Véase artículo 165 de la ley 385 de 2001.

Mapa 2 Porcentaje de informalidad en municipios del Censo Minero 2012



Fuente: Elaboración propia con información del Censo Minero Colombiano 2010-2011-  
MINMINAS (2012)

Debido a la ineficacia del proceso de legalización minera, a partir del artículo 12 de la ley 1382 proferida en el año 2010, empezó un nuevo proceso para la legalización de explotadores, grupos y asociaciones de minería tradicional sin título. Este estableció un plazo de dos años para que les sean otorgados los derechos necesarios para su legalización, “*siempre que el área solicitada se hallare libre para contratar, y se acredite que los trabajos mineros se vienen adelantando en forma continua desde antes de la vigencia de la ley 685 de 2001*”<sup>13</sup>.

De acuerdo con el informe de rendición de cuentas la Agencia Nacional Minera -ANM- (2012-2014), esta agencia recibió el 2 de junio de 2012 del Servicio Geológico Colombiano 2952 solicitudes de legalización minera pendientes de resolver. También, entre junio de 2012 y mayo del 2013, se radicaron 3559 solicitudes de tal forma que para el 10 de mayo de 2013 la ANM tenía 6511 solicitudes de legalización en trámite. El 12 de mayo de 2013 cobró efectos la declaratoria de inexecutable de la ley 1382 de 2010 por no cumplir con la obligación de consulta previa a

<sup>13</sup> Véase artículo 12 de la ley 1382 de 2010 declarada inexecutable en mayo del 2011.

comunidades étnicas que se pudieran ver afectadas. Por tal razón, el ministerio de minas profirió el decreto 0933 de 2013 estableciendo también algunos criterios para dar trámite a las solicitudes pendientes<sup>14</sup>. Adicionalmente, de acuerdo con la ANM, se recogió el número de solicitudes que estaban tramitando las gobernaciones de Cesar, Norte de Santander, Caldas y Boyacá por lo que las solicitudes pendientes para esa fecha eran en total 6995.

De acuerdo al mismo informe de la ANM, los resultados de la política para la legalización de los mineros informales exponen que 3288 solicitudes (el 47% del total) fueron resueltas bajo los criterios de la normatividad. Sobre esto se resalta que tan solo una solicitud de título minero fue resuelta a favor. En palabras de la ANM, esto significa que “debe reevaluarse la política de legalización puesto que el nivel de éxito es muy bajo”<sup>15</sup>. El informe de rendición de cuentas publicado por la ANM en octubre de 2015, establece que para septiembre de 2014 el grupo de legalización minera contaba con 3573 solicitudes vigentes. De estas fueron resueltas 558 con la desanotación del sistema de catastro minero colombiano-CMC-.

Los territorios de minería informal son en general también territorios de mayor conflictividad y de mayor intervención de GAIS en la minería; esta coincidencia es más clara aún en escenarios de minería de metales preciosos.

No deja de llamar la atención la contribución que ha hecho la misma institucionalidad minera (pre-reforma) para intensificar el conflicto mediante el otorgamiento de títulos mineros en escenarios donde secularmente ha habido minería informal, tradicional y artesanal (ver gráfico 1 y mapa 1). No resulta sorprendente la dificultad que hoy en día enfrenta el programa de formalización minera para encontrar áreas viables para la formalización, cuando muchos de los títulos otorgados en el “boom”, podrían estar sirviendo un propósito de mayor inclusión y de contrapeso a la presencia de GAI y BACRIM en zonas mineras.

## **2. Estrategias Estatales de intervención contra la Minería Ilícita**

---

El estado colombiano ha avanzado en lo que considera una Estrategia de Intervención Integral contra la Minería Ilícita -EIMIL-. La mencionada estrategia tiene como objetivos 1) contribuir a la eliminación de la minería ilícita en el país; 2) desarticular las estructuras criminales dedicadas a la minería ilícita; 3) prevenir la atomización y mutación del fenómeno a nivel nacional y; 4) contribuir al fortalecimiento del control territorial y la acción integral del Estado.

Aunque los fundamentos de esta estrategia publicados en el año 2012, reconocen fallas estatales relacionadas con aspectos normativos, de regulación y con las posibilidades para la legalización de mineros informales, su objetivo principal continúa siendo eliminar la minería ilícita sin que estén claros cómo afrontar las situaciones de ambigüedad de informalidad sin intención criminal y acción criminal para la extracción de minerales

---

<sup>14</sup> Véase decreto en : <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=53054>

<sup>15</sup> El 26 de mayo de 2015, el ministerio de minas expidió el decreto 1073, por medio del cual se establece un decreto único reglamentario del sector administrativo de minas y energía, en el cual compiló lo contenido en el decreto 0933 de 2013

Frente a esto señala la Policía Nacional

- *“el Código de Minas, aborda el asunto de la minería ilegal haciendo referencia exclusivamente a la actividad que no cuenta con título vigente o autorización del titular de la propiedad privada, criminalizando al minero informal, pero sin contemplar estrategias para combatir el contrabando de minerales”.*
- *“la explotación minera ha sufrido tropiezos como consecuencia de la ambigüedad y vacíos que presenta su regulación lo que genera inseguridad jurídica para los receptores de la norma”.*
- *“los parámetros establecidos para regular y legalizar la minería no han sido objeto de estudios previos que involucren contenidos poblacionales, sociales, ambientales, territoriales y económicos”.*

(Policía Nacional de Colombia, 2012).

---

**Tipos penales imputables a mineros informales:** Algunos de los tipos penales contenidos en el código penal colombiano que podrían imputarse a aquellos productores mineros que se encuentran en la informalidad son: contaminación ambiental (Art 332 CP), explotación ilícita de yacimiento minero (Art 338 CP), invasión de áreas de importancia ecológica especial (Art 337 CP), daño en los recursos naturales (Art 331 CP), contaminación ambiental por explotación de yacimiento minero (Art 333/339 CP), violación de fronteras por explotación y aprovechamiento (Art 329 CP).

(Fiscalía General de la Nación, 2014).

---

Sin embargo, es importante aclarar que la estrategia no solo está dirigida para acabar con la minería informal. Los fundamentos de la estrategia reconocen la responsabilidad del Estado respecto a la otorgación de licencias con tal facilidad que incluso habría sido aprovechado por GAI y BACRIM para *“lavar dólares y apropiarse de regalías de algunos municipios, así como para generar riqueza mediante la explotación, en ocasiones ilegal, de minas compradas a través de testaferros y exportar minerales de forma ilegal”* (Policía Nacional de Colombia, 2012).

Esto, además habría significado que:

- *“a partir de la participación de mafias y grupos ilegales en el sector minero se ha generado desplazamiento, despojo y violencia”.*
- *“los territorios en los cuales se pueden explotar este tipo de recursos mineros son escasos, lo que deriva en la aparición de una competencia entre agentes por el control de yacimientos, lo cual se convierte en un factor desencadenante de conflictos y disputa entre diferentes actores por su control”.*
- *“sin importar el grado de legalidad o formalización de la actividad minera, la competencia por territorios escasos y la gran cantidad de utilidades obtenidas de dicha actividad se convierten en dos condiciones propicias para que los conflictos se manifiesten mediante la violencia”.*
- *“Vinculadas a esta actividad ilícita, aparecen también una serie de conflictos conexos y situaciones de vulnerabilidad de la población, como la aparición de crimen organizado, mercado*

*negro de armas y explosivos, microtráfico de narcóticos, prostitución, juegos de azar ilegales y demás”.*

(Policía Nacional de Colombia, 2012).

Recapitulando, los fundamentos de la EIMIL afirman que existen dificultades para la legalización de mineros tradicionales o informales, a quienes se busca criminalizar. Esto mientras que el Estado, por un lado, ha permitido el otorgamiento de licencias a mafias, GAI y BACRIM y, por otro lado, ha permitido que GAI y BACRIM en busca de financiación, control territorial y social afecten a poblaciones locales de territorios mineros<sup>16</sup>. De acuerdo con la Policía Nacional de Colombia, entre agosto del año 2010 y septiembre del año 2014 se han intervenido 1925 minas y se han suspendido 1282, se han generado 6067 capturas y se han incautado cerca de 1520 retroexcavadoras (Policía nacional de Colombia, 2014).

### Decreto 2235 de 2012

Uno de los instrumentos normativos más polémicos para el control de lo que el Estado considera minería ilegal es el decreto presidencial 2235 del año 2012, un decreto que tiene como origen el artículo 6 de la decisión 774 (del mismo año) de la Comunidad Andina de Naciones<sup>17</sup>. El mencionado decreto establece que la fuerza pública puede destruir la maquinaria de personas que practican minería sin contar con título minero y licencia ambiental. Esto, sin contemplar distinciones entre mineros tradicionales que se encuentra en la informalidad y explotaciones mineras directamente asociadas con GAI y BACRIM:

*“Cuando se realice exploración o explotación de minerales por cualquier persona natural o jurídica, sin contar con título minero inscrito en el Registro Minero Nacional y licencia ambiental o su equivalente, cuando esta última se requiera, procederá la medida de destrucción de maquinaria pesada y sus partes prevista en el artículo 6° de la Decisión 774 de 2012 de la Comunidad Andina de Naciones, independientemente de quién los tenga en su poder o los haya adquirido. Para los efectos del presente decreto entiéndase como maquinaria pesada las dragas, retroexcavadoras, buldóceres u otro tipo de maquinaria para el arranque de minerales, con similares características técnicas”<sup>18</sup>.*

<sup>16</sup> La EIMIL identifica como principales factores de riesgo asociados a la problemática: 1) la corrupción; 2) Minas ilegales e informales; 3) Titulación minera; 4) Financiación de GAI; 5) Nuevos mercados internacionales; 6) Desestabilización social; 7) Corrupción; 8) Testaferrato y; 9) Lavado de activos. (Policía Nacional de Colombia, 2012).

<sup>17</sup> El mencionado artículo establece que *“Los Países Miembros se encuentran facultados para decomisar e incautar, inmovilizar, destruir, demoler, inutilizar y neutralizar los bienes, maquinaria, equipos e insumos utilizados en la minería ilegal, para lo cual los gobiernos reglamentarán la oportunidad y el procedimiento respectivo, a fin de hacer efectivas estas medidas”.*

<sup>18</sup> Véase decreto presidencial 2235 de 2012 por el cual *“se reglamentan el artículo 6° de la Decisión número 774 del 30 de julio de 2012 de la Comunidad Andina de Naciones y el artículo 106 de la Ley 1450 de 2011 en relación con el uso de maquinaria pesada y sus partes en actividades mineras sin las autorizaciones y exigencias previstas en la ley”.*

Las consideraciones del decreto<sup>19</sup> exponen algunos argumentos que intentan justificar la no distinción entre la diversidad de actores que participan en la minería informal para la aplicación de la norma<sup>20</sup>. Sin embargo, como se muestra a continuación, estos carecen de distinciones contextuales, alusión de pronunciamientos previos, investigaciones o jurisprudencia para su sustento. No obstante, lo más notorio es la ausencia del reconocimiento de la responsabilidad del estado y la política pública sobre la persistencia de la minería informal, la ineficacia de los programas de legalización de mineros tradicionales y la influencia descontrolada de GAI y BACRIM en los territorios mineros (incluyendo extorsión de mineros informales):

Análisis de discurso	Relaciones	Consideración textual
Se induce una relación entre la práctica de la minería ilegal y la afectación generalizada de zonas del país con fenómenos de desplazamiento, asentamiento, superpoblación, convergencia multidelictiva, lavado de activos, disputas criminales y extorsión.	<p>Práctica de la minería ilegal =</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- desplazamiento</li> <li>- asentamiento</li> <li>- superpoblación</li> <li>- convergencia delictiva</li> <li>- lavado de activos</li> <li>- disputas criminales</li> <li>- extorsión</li> </ul>	“Que la práctica de esta actividad se ha generalizado en diversas zonas del país y las regiones involucradas se ven afectadas con fenómenos de desplazamiento, asentamiento, superpoblación, convergencia multidelictiva, lavado de activos, disputas criminales y extorsión”.
Se induce una relación directa entre el uso de maquinarias pesadas por personas que no tienen título y licencia ambiental con el daño ambiental y el fomento de economías ilícitas. Economías que financian actividades delincuenciales y terroristas y, por consiguiente, generan impactos negativos sobre la población en general.	<p>sin título y sin licencia =</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- agravan daños ambientales</li> <li>- fomentan economía ilícita</li> </ul> <p>Que</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- financia actividades delincuenciales y terroristas</li> </ul> <p>Lo que genera</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- impactos negativos sobre la población</li> </ul>	“Que el uso de maquinaria pesada como dragas, retroexcavadoras y buldóceres requeridos para la exploración o explotación de minerales, sin el cumplimiento de los requisitos legales previstos, en muchas ocasiones agravan el daño ambiental y fomentan la economía ilícita que financia actividades delincuenciales y terroristas con el consiguiente impacto negativo sobre la población y la comunidad en general”.

<sup>19</sup> Como antecedente, es importante resaltar que la Ley 1450 de 2011 (El Plan Nacional de Desarrollo 2011 – 2014) prohibió en todo el territorio nacional la utilización de maquinaria pesada en las actividades mineras sin título minero inscrito en el Registro Minero Nacional.

<sup>20</sup> Con el fin de justificar que la “incautación, decomiso, inmovilización, inutilización o neutralización de maquinaria pesada y sus partes, utilizada en la exploración o explotación de minerales sin los requisitos legales, es insuficiente y por eso se hace necesario reglamentar la destrucción de la misma y adoptar otras medidas de control con el fin de contener los daños ambientales y criminales irreparables que se consuman con este tipo de actividad”.

Análisis de discurso	Relaciones	Consideración textual
<p>Se induce una relación condicional (en algunos casos) entre quienes promueven y realizan exploración o explotación minera sin el cumplimiento de los requisitos legales con formas de organización y constitución de medios que actúan al margen de los mecanismos de control del Estado. Por lo tanto, también con la evasión de normas legales. Sobre esto se afirma que propicia alianzas criminales entre GAI y BACRIM. Dichas alianzas agudizan la confrontación y los niveles de violencia en detrimento de los derechos de la población civil.</p>	<p>En algunos casos quienes practica exploración o explotación minera sin título y sin licencia ambiental se organizan y generan medios que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- actúan al margen de los mecanismos de control del Estado</li> <li>- evaden normas legales</li> </ul> <p>y esto propicia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- alianzas criminales entre GAI y BACRIM</li> </ul> <p>Lo que agudiza:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- confrontación</li> <li>- niveles de violencia</li> </ul> <p>En detrimento de la población civil</p>	<p>“Que, en algunos casos, quienes promueven y realizan esta exploración o explotación minera sin el cumplimiento de los requisitos legales disponen de medios y formas de organización que actúan al margen de los mecanismos de control del Estado, evadiendo las normas legales y propiciando alianzas criminales entre la delincuencia organizada y grupos armados al margen de la ley, que agudizan la confrontación y los niveles de violencia en detrimento de los derechos de la población civil”.</p>
<p>Se induce una relación condicional (en algunas ocasiones) entre la exploración o explotación de minerales ejercida sin el cumplimiento de los requisitos de ley como fuente principal de financiamiento de “grupos armados ilegales” (sustituyendo al narcotráfico). La financiación de los grupos armados ilegales genera impactos en la gobernabilidad y la seguridad nacional.</p>	<p>En algunas ocasiones La exploración o explotación de minerales ejercida sin el cumplimiento de los requisitos de ley se ha convertido en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- fuente principal de financiamiento de grupos armados ilegales (Sustituyendo al narcotráfico).</li> </ul> <p>y esto genera:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- impacto en la gobernabilidad y seguridad nacional.</li> </ul>	<p>“Que el fenómeno de la exploración o explotación de minerales ejercida sin el cumplimiento de los requisitos de ley, en algunas ocasiones, ha mutado hasta convertirse en fuente principal de financiamiento de los grupos armados ilegales sustituyendo, inclusive, la fuente tradicional de narcotráfico, con el consecuente impacto en la gobernabilidad y la seguridad nacional”.</p>

### 3. Movilización social y acuerdos entre mineros y el Estado

---

El mencionado decreto 2235 del 2012 reglamentó el artículo 106 de la Ley 1450 del año 2011<sup>21</sup> que definió lo que el legislativo denominó el “control a la explotación ilícita de minerales”. Entre otros, la Ley 1450 prohibió la utilización de equipos mecánicos en las actividades mineras sin título minero y ordenó el rechazo de las solicitudes que se encontraban en trámite para legalizar actividades mineras con minidragas. Antes de la entrada en vigencia de la ley, la Confederación Nacional de Mineros de Colombia -CONALMINERCOL- hizo un llamado a la movilización de sus asociados, debido a las posibles afectaciones de ley para quienes se consideran mineros tradicionales. Esta movilización dio como resultado un acuerdo entre el gobierno nacional y los mineros (Restrepo, 2011).

No obstante, luego de esto se realizaron otras dos grandes movilizaciones de mineros, una en el año 2012 y otra en el año 2013, que también dieron como resultado nuevos acuerdos con el gobierno sobre decisiones normativas que afectan intereses de pequeños mineros formales e informales. Según la CONALMINERCOL, la motivación de la última fue el no cumplimiento de los acuerdos.

A continuación se presenta un balance sobre los acuerdos entre mineros y el gobierno:

De los dos últimos acuerdos entre el Gobierno Nacional y la Confederación Nacional de Mineros de Colombia – Comité Nacional de Protesta Minera, se evidencia una respuesta tardía por parte del Gobierno. Los acuerdos de 2012 se comienzan a resolver a partir de 2013 una vez la Ley 1382 de 2010 se declara inexecutable. El único punto del acuerdo de 2013 al que se ha dado respuesta es el relacionado con las guías minero ambientales, es de destacar que esta es una de las solicitudes planteadas por los mineros tradicionales durante la movilización de 2011.

Desde la promulgación del plan de desarrollo 2010 - 2014, la principal preocupación de los mineros tradicionales es su estigmatización como mineros criminales y el contar con igualdad de oportunidades para la formalización y legalización de su actividad, asuntos que han manifestado en las diferentes movilizaciones. Según un líder minero, el principal obstáculo para la formalización es que las políticas no están diseñadas para que se logren los objetivos, por eso han fracasado las políticas de formalización del 1994 y 2010. Con esto el Gobierno demuestra su no interés en favorecer o solucionar los problemas de la pequeña minería sino dar paso a la minería transnacional<sup>22</sup>.

Actualmente el país cuenta con la Política de formalización minera y el Decreto 933 de 2013 que dicta disposiciones en materia de formalización de minería tradicional. Sin embargo aún quedan sin resolver el asunto de relevancia para los mineros tradicionales en contextos de violencia, que es la destrucción de maquinaria. El no incluir procedimientos que le permitan a las autoridades hacer

---

<sup>21</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

<sup>22</sup> Testimonio de entrevista



diferencias en la aplicación del Decreto 2235 de 2012 se podría afirmar que no se está cumpliendo el principio de justa igualdad <sup>23</sup>.

Una vez levantado el paro de 2013 el Presidente Santos manifestó la necesidad de hacer claridad en la distinción entre minería artesanal y minería ilegal. "Ahí hay que hacer una distinción porque muchas veces hay una zona gris donde es muy difícil trazar la línea. En eso es en lo que tenemos que trabajar juntos para que no vayan a pagar justos por pecadores" (El Mundo, 2013). Sin embargo, en el trabajo de campo se evidenció que en el Bajo Cauca, mineros que hacen parte del programa de formalización han sido víctimas de la destrucción de su maquinaria. Según uno de los líderes mineros, el Decreto 2235 que autoriza la destrucción de maquinaria responde a una campaña agresiva en los medios de comunicación en la que catalogan a todos los pequeños mineros como financiadores de grupos al margen de la ley y depredadores del medio ambiente. Adicionalmente esta medida favorece a las empresas dueñas de los títulos donde los pequeños mineros trabajan<sup>24</sup>.

La Resolución 1258 de 2015 referente a los lineamientos, la guía ambiental y los términos de referencia para las actividades de formalización de minería tradicional indica que se deben imponer medidas para el cierre, la restauración y adecuación del área de no ser viable la formalización, evitando que se generen pasivos ambientales por parte de la minería tradicional. Sin embargo, no se manifiestan incentivos más allá de medidas represivas o como se le conoce en el sector "la ley del garrote" para que los mineros informales inviertan en satisfacer los requisitos del Estado y sean incluidos en la "legalidad".

Adicionalmente, aún están sin resolver los siguientes puntos del acuerdo de 2013:

- ❖ Definición de un estatuto de minería artesanal, pequeña y mediana mecanizadas, donde se plasme, la realidad y problemática del sector
- ❖ Creación y delimitación de áreas de minería especial, para comunidades ancestralmente mineras

La destrucción de maquinaria a pequeños mineros, según la presidenta de la Confederación "*en el último año más de 700 máquinas han sido destruidas y quemadas por los operativos del Gobierno Nacional sin mediar palabra y tildándonos de criminales a todos sin discriminación, en una clara vulneración de los derechos*" (El Espectador, 2015) la Confederación llamó a un nuevo paro nacional a comienzos de 2015 el cual fue suspendido a los pocos días. En este se acordó presentar ante el Congreso de la República una propuesta en la que incluyera criterios de diferenciación sobre tipos de minería incluyendo de esta manera a los afiliados de la Confederación como pequeños y medianos mineros para acabar con la estigmatización (Vanguardia, 2015). Sin embargo, a la fecha no se ha hecho efecto ninguna propuesta. Desde la firma del acuerdo Ramiro Restrepo, presidente de la Asociación de Mineros del Bajo Cauca manifestó no tener muchas expectativas sobre las

---

<sup>23</sup> "El principio de la justa igualdad exige precisamente el reconocimiento de la variada serie de desigualdades entre los hombres en lo biológico, económico, social, cultural, etc., dimensiones todas esas que en justicia deben ser relevantes para el derecho". (Sentencia T-432 de junio 25 de 1992)

<sup>24</sup> Testimonio de entrevista

promesas del gobierno “*ya van tres acuerdos con el Gobierno para cambiar el decreto que terminó criminalizando la actividad minera informal y ninguno se ha cumplido*” (Ospina, 2015).

#### 4. Contradicciones entre políticas de titulación del sector minero y el ordenamiento territorial

---

De acuerdo con Sergio Chaparro, investigador de “De justicia”, se da una elevada concentración del subsuelo concesionado en minería en Colombia (análisis a 21 de octubre de 2013). Este está en unas pocas personas naturales o jurídicas, configurando un acaparamiento del subsuelo entregado para la minería, de igual manera afirma que la titulación minera mantiene una estructura oligopólica, dos grupos empresariales concentran más de la quinta parte del total de área concesionada para la minería (Chaparro Hernández, 2014). La alta concentración en la titulación minera, que se aceleró durante el periodo de la “piñata minera”, deja pocas áreas libres para que los mineros informales y tradicionales accedan a un título minero. Por lo tanto, también limita sus posibilidades para la legalización o participación en procesos de formalización a la voluntad de negociación de los titulares.

Existen zonas donde se presentan los niveles más altos de minería informal y a la vez se registran los menores porcentajes de áreas disponibles para titulación. Esta situación enrarece el ambiente frente a la formalización de los mineros tradicionales, teniendo en cuenta que según Luz Stella Ramírez, directora de Conalminercol, los mineros han aplicado a diferentes procesos de formalización que aún están vigentes, sin embargo hay minero informales que llevan 15 años esperando respuesta a su solicitud ó las solicitudes son generalmente rechazadas, se estima que el 95% no son aceptadas (La República, 2015).

La actual política de formalización de la minería tiene como una de sus estrategias principales un programa de que busca promover negociaciones entre titulares mineros y mineros tradicionales que con el acompañamiento de la autoridad minera resulten “*en acuerdos duraderos y rentables para ambas partes*”, bajo figuras como: contratos de operación, cesión de áreas, cesión de derechos, contratos de asociación, etc., contemplados en la legislación minera.

##### Contratos de operación

Esta figura es empleada en Segovia y Remedios. Una empresa llega a la región, adopta la operación por outsourcing otorgando contratos de arrendamiento y operación a mineros particulares, y mina que se explote sin el debido contrato queda como ilegal. Según una visita realizada por la Escuela Nacional Sindical a la región, se constató que para la adjudicación de estos contratos no hay unos criterios ni tiempo de duración determinados de manera clara y objetiva. Entre los requisitos que se exigen para acceder a estos contratos: el operador debe constituir una empresa legal, cargar con la seguridad social y las prestaciones sociales de los mineros que contrate, lo mismo que hacer inversiones en seguridad industrial y sostenibilidad ambiental (Agencia de Información Laboral-ENS, 2013). La ANM no reporta solicitudes para la adopción de este mecanismo.

### Subcontratos de formalización

Según el informe de rendición de cuentas de 2015 de la ANM se han presentado tres solicitudes de subcontrato de formalización minera, una fue rechazada y las dos restantes tienen requerimientos para corregir la solicitud. Adicionalmente se han radicado ante la entidad nueve solicitudes de subcontrato de formalización minera, que están en proceso de evaluación preliminar (Agencia Nacional Minera, 2015).

Una empresa minera que fue la primera en usar el subcontrato de formalización afirmó: "Estamos muy emocionados por los mineros involucrados en este proceso y estamos orgullosos de que ellos hayan tomado la decisión de incorporar la legalidad en sus operaciones mineras. Esperamos trabajar juntos en la implementación de estas nuevas minas a pequeña escala. La celebración de estos subcontratos no hubiese sido posible sin el esfuerzo conjunto de todas las autoridades involucradas en este asunto. Especialmente, reconozco la labor del Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Minería, la Secretaría de Minas, CORANTIOQUIA y la Alcaldía de Buriticá, por avanzar tan rápidamente en estos sub-contratos (Continental Gold, 2014). La empresa considera que con este programa está beneficiando a las asociaciones para que cumplan las normas para esto dan soporte técnico, social y económico. "Ellos no están produciendo oro, pero están haciendo inversiones para su capacidad. Han conseguido plata para tener su minas cumpliendo todos los estándares" (El Tiempo, 2014).

Aunque el ministerio de minas también celebra estos acuerdos mineros de la zona manifiestan su descontento frente a la política. Jaime Riveros, vocero de más de 300 familias de Buriticá, calificó estos acuerdos como "una reconquista, ya que se hacen pactos con las multinacionales mineras, que tienen miles de hectáreas para explotar, pero a los propios mineros tradicionales, que pedimos 20 hectáreas, nos niegan el derecho" (Ospina Zapata, 2015). Los mineros informales están quedando excluidos de cualquier posibilidad de que les sea entregado un título o se les respete como mineros ancestrales que han vivido de la minería en el municipio (Agencia de Prensa IPC, 2014).

La empresa manifestó que la ley 1358 de 2013 y el decreto 480 de 2014 establecen los requerimientos para efectuar un subcontrato de formalización en donde claramente el proceso parte de la voluntad del titular minero para adjudicar zonas de formalización minera. Ésta resaltó que se adjudicaron 8 subcontratos de los cuales continúan vigentes 4 empresas que generan un total aproximado de 200 empleos, "el objetivo de La Compañía es fortalecer el proceso para que sea exitoso y sirva como ejemplo para el país." La implementación de este subcontrato implica un cumplimiento de unos requisitos de ley en cuanto a seguridad y salud en el trabajo, impuestos, seguridad social, medio ambiente y desarrollo minero bajo estándares técnicos que implican un nivel de inversión alto y compite con las ganancias que deja la minería ilegal al desarrollar esta actividad al margen de la ley. Este programa de formalización minera se fundamenta sobre una visión estratégica público-privada para fortalecer las unidades de pequeña minería.

### Cesión de área y entrega de títulos.

La Cesión de área es un mecanismo que permite el desarrollo de nuevos negocios entre particulares y ha permitido formalizar a la pequeña minería. La cesión de áreas pareciera ser una herramienta que los titulares han decidido emplear para continuar la explotación del mineral en un trabajo conjunto con los mineros tradicionales. Es evidente que dada la capacidad de respuesta de la autoridad minera a este mecanismo es necesario ajustar el procedimiento para permitir que más mineros tradicionales puedan formalizar su actividad.

Actuación	Resueltas 2013-2014	Por Resolver 2014	Resueltas 2014 (sep)-2015	Por Resolver 2015
Cesión de áreas	7	21	6	86
Renuncias Parciales	67	7	21	27

Fuente: Rendición de Cuentas de la ANM 2014 y 2015

Bajo la figura de Cesión de área, la Empresa Mineros S.A. contribuyó para que 7 unidades de producción minera de Jobo Medio Emijon realicen sus actividades de explotación en un área de 126 hectáreas. Para esto contaron con el apoyo del programa BIOREDD+ de USAID los apoyó con la formulación de Plan de Trabajo y Obras (PTO), el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y los planes de mejoramiento ambiental (Sacristan Salvador, 2014).

Desde el sector de minería a gran escala, se está implementando la alianza social para la formalización, a través de diferentes modalidades busca la “protección de los mineros informales, garantizando su mínimo vital y el desarrollo de actividades competitivas que les garanticen una vida digna” (Asociación del Sector de la Minería a Gran Escala, 2013) esta alianza da respuesta al programa de formalización plantado por el gobierno.

#### Acciones Alianza Social para la Formalización

Empresa	Área de Influencia	Beneficiarios	Modalidad	Periodo
Gran Colombia Gold	Segovia y Marmato	41 contratos (3000 personas aprox.)	Contratos de operación (contratos de formalización)	Desde 2011
Minas Paz del Río	Socha, Socotá, Tasco y Paz de	400 mineros, entre trabajadores, dueños de las	Formalización	Desde 2013

Empresa	Área de Influencia	Beneficiarios	Modalidad	Periodo
	Río	minas y terceros que hacen parte del encadenamiento productivo de la región (Agencia Nacional de Minería, 2013)		
Continental Gold	Buritica	450 mineros y 8 asociaciones	subcontratos de formalización	Desde 2013

Las empresas pueden impactar el derecho a la no discriminación a través de sus empleados, socios y clientes. En algunas ocasiones es aceptable que tomen “acciones afirmativas” para ayudar a un grupo que ha sufrido discriminaciones a lo largo del tiempo para evitar que continúe la discriminación, estas medidas implican una discriminación “positiva”. Usualmente las “acciones afirmativas” están cubiertas por la ley y las empresas deberían seguirlas (Castan Centre for Human Rights Law, International Business Leaders Forum, and Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2008). Según Miranda, en el caso de la pequeña minería, la minería a gran escala es una de las principales amenazas a este modo de vida, si las empresas mineras a gran escala reclaman para sí depósitos trabajados por minera a pequeña escala, podrían resultar conflictos intensos, en algunas ocasiones las empresas recurren a la ayuda del gobierno para desalojar a los pequeños mineros (Marta Miranda, 2005). Las compañías mineras deberían reconocer los derechos de los mineros artesanales y de pequeña escala bajo la Declaración de los Derechos Humanos (particularmente los artículos 9 y 12 referidos al desahucio involuntario) (Marta Miranda, 2005). De acuerdo con los resultados del proyecto Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable (MMSD) las compañías mineras deberían, ayudara los pequeños mineros a obtener un estatus legal, integrarlos al sector formal, ayudarlos a ganar acceso a los mercados, y proporcionarles recursos que les permitan trabajar de una forma más sostenible<sup>25</sup>.

En el caso particular de una empresa minera a gran escala en el Cesar, se ha llevado a cabo un trabajo conjunto con el gremio minero (Asociación Colombiana de Minería – ACM), y proyectos con el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería, en los que están aportando ideas y sobre todo ejemplo de mejores prácticas para que éstas sean emuladas por el pequeño minero que está en proceso de legalización.

<sup>25</sup> MMSD (Mining, Minerals, and Sustainable Development). 2002. Breaking New Ground: Mining, Minerals and Sustainable Development. The Report of the MMSD Project. London: Earthscan citado en (Marta Miranda, 2005)

## PROTECCIÓN ESPECIAL DEL ESTADO: POBLACIÓN VULNERABLE EN CONTEXTOS DE MINERÍA.

De acuerdo con (CEPAL y CELADE, 2002) el concepto de vulnerabilidad hace referencia a la situación de desventaja, producto de la exposición a uno o varios riesgos que padece un grupo social frente al goce de derechos. Igualmente se refiere a la capacidad de respuesta de estos grupos para actuar frente a cada riesgo o afectación.

Los factores o riesgos que dan origen a esta situación obedecen a diferentes aspectos históricos, económicos, culturales y políticos que han impedido el desarrollo de condiciones socialmente equitativas. Esto se refleja en las condiciones sociales, económicas y culturales que enfrentan la mayor parte de las minorías étnicas en Colombia. En el contexto del logro de los ODM, el informe sobre la situación socioeconómica de la población afrocolombiana publicado por el PNUD, sostiene, que *“tanto la desigualdad como la pobreza son dos cuestiones a las cuales las sociedades latinoamericanas deben prestar especial atención. En particular, Colombia se caracteriza por ser una sociedad altamente desigual en relación con el resto de los países de América Latina y por presentar altos niveles de pobreza”* (Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010).

Frente a la situación de las poblaciones vulnerables, la Constitución colombiana establece que el Estado debe promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y debe adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados y, proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica u otras razones se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta. Así mismo, se establece que el Estado debe actuar para sancionar los abusos o maltratos que se cometan en contra de las poblaciones vulnerables. Es decir, que dentro de la toma de medidas dirigidas a asegurar la igualdad ante la ley, el Estado tiene que hacer especial énfasis sobre aquellas personas o grupo de personas que enfrenten algún tipo de desventaja para hacer efectivos sus derechos y sancionar los abusos que contra estas poblaciones se comentan.

De igual manera la constitución colombiana reconoce la diversidad étnica y cultural que caracteriza el país y establece la obligación del Estado de protegerla mediante la promoción de condiciones de igualdad real y efectiva frente a las poblaciones en situación de discriminación o desigualdad.

A partir del análisis del análisis integral de la información primaria y secundaria, el equipo de investigadores identificó algunas situaciones ilustrativas en las que se ha afectado, limitado o incidido en el goce efectivo del derecho de igualdad ante la ley, en relación a grupos sociales en situación de vulnerabilidad:

- Víctimas de la violencia
- Mujeres
- Comunidades étnicas
- Población Campesina
- Personas que participan en la minería informal (salud, seguridad social).

## 5. Actuaciones institucionales para la protección de población especialmente vulnerable por el conflicto armado

---

El capítulo sobre los derechos a la libertad y seguridad expone una relación con fundamentos cuantitativos sobre la mayor presencia y acción GAI en contextos de pequeña y mediana minería en comparación con los municipios de control. Las acciones de los GAI y más recientemente de las BACRIM en contextos de minería tienen el objetivo de controlar territorios y poblaciones estratégicos para su financiación, cómo se reconoce en el decreto 2235 uno de las acciones más comunes dirigidas en contra de la población civil es la extorsión.

Por otro lado, que las acciones de estos grupos están estrechamente ligadas a la victimización de la población civil, homicidios, amenazas, desplazamiento forzado y despojo de tierras<sup>26</sup>. En este sentido es importante resaltar, como se expone en la EIMIL, el decreto presidencial 2235 de 2012 (~~Ver capítulo de libre circulación y permanencia y capítulo de derecho a la propiedad, derechos étnico territoriales y consulta~~), que el desplazamiento forzado, el abandono y despojo de tierras, en algunos casos, está relacionado directa o indirectamente con la minería.

La corte constitucional de Colombia, por medio el auto 218 de 2006 en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, señaló la necesidad de diseñar e implementar una perspectiva diferencial que reconozca que *“el desplazamiento forzado afecta de forma distinta a los niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, mujeres, grupos étnicos y personas con discapacidad”*, al no verificar avances en la implementación de un enfoque diferencial para la protección y garantía de los derechos de estos grupos, ordenado por la sentencia (Cepeda Espinosa, 2006).

Adicionalmente, la corte constitucional mediante el Auto 004 de 2009 establece que las condiciones de vulnerabilidad, son manifestaciones en las que históricamente han vivido comunidades étnicas en escenarios de guerra, en especial en la última década, vienen profundizando: *“algunos pueblos indígenas están en peligro de ser exterminados -cultural o físicamente- por el conflicto armado interno, y han sido víctimas de gravísimas violaciones de sus derechos fundamentales individuales y colectivos y del Derecho Internacional Humanitario”*. Sobre esto es importante resaltar en primer lugar, la minería y conflicto-. (Corte Constitucional, 2009)

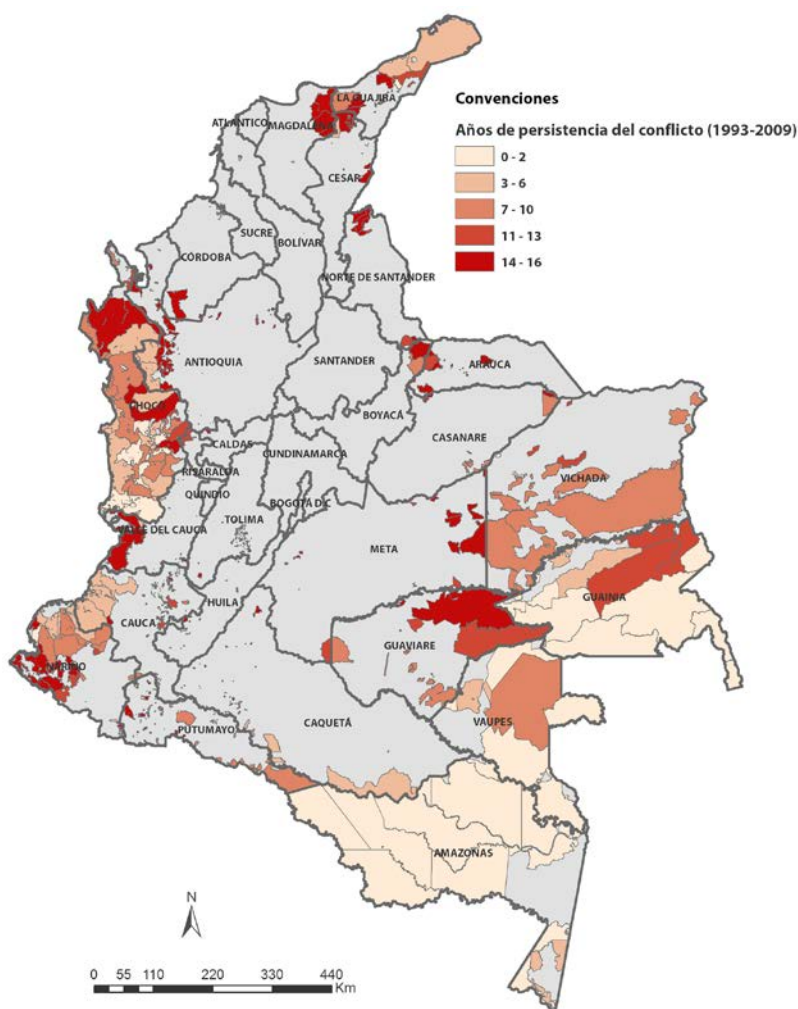
La constitución de contextos mineros inmersos en el conflicto armado, en la mayoría de los casos sometidos a precarias condiciones de vida, profundas alteraciones socio ambientales y sin la adecuada protección del Estado, entre otros factores, ha generado que un porcentaje importante de los grupos étnicos y comunidades campesinas del país reciban una amenaza en la actividad minera. El informe presentado por la Organización indígena de Colombia ONIC frente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH es una prueba de lo expuesto. De acuerdo con medios públicos, la ONIC solicitó medidas cautelares para la protección de los pueblos indígenas buscando que "se prohíba en estos territorios la explotación por terceros de cualquier recurso de

---

<sup>26</sup> Véase sección de acción de GAI y BACRIM y sobre restitución de tierras del capítulo de propiedad, derechos étnico territoriales y consulta y la primera sección del capítulo de libre circulación y permanencia

extracción y se anulen los títulos mineros y otros títulos de concesiones para extracción de recursos" (El Espectador, 2013).

**Mapa 3 Años de persistencia del conflicto (1993-2009) en territorios de comunidades étnicas (Resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades negras)**



Fuente: Elaboración propia con información de territorios de comunidades étnicas del Sistema de Información Geográfico para el Ordenamiento Territorial –SIGOT (2012) e información de presencia de actores armados de Policía Nacional, DAS y DNP

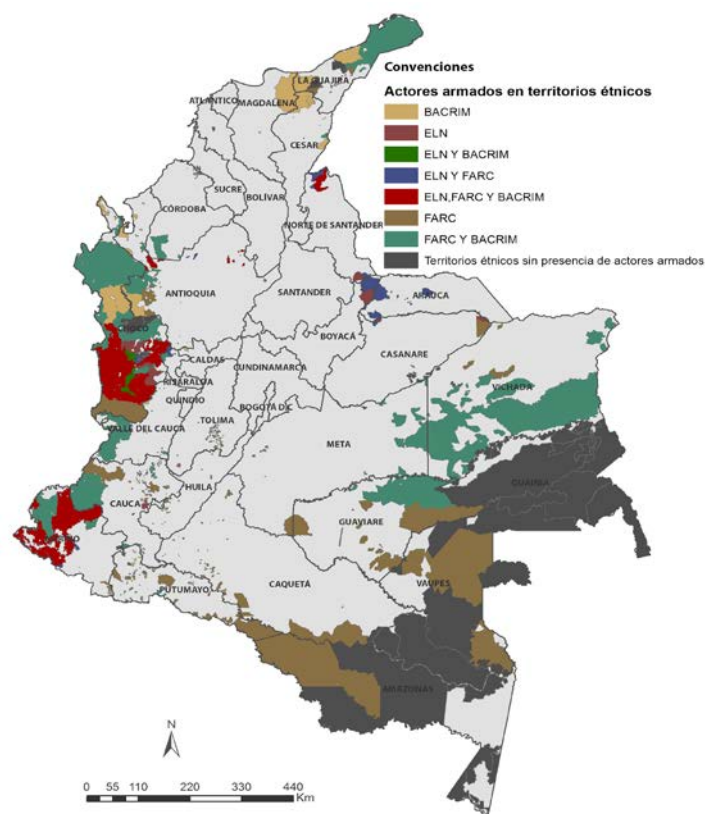
Sobre la relación minería y conflicto en territorios étnicos, la Corte constitucional reconoce la vinculación de actores del conflicto armado con intereses económicos privados, algunos relacionados con minería. Esto ha resultado en la implementación de estrategias de violencia por parte de actores armados interesados en la explotación directa de recursos naturales o en el apoyo a ciertas empresas para que desarrollen estos proyectos:

“el desarrollo de actividades ilícitas de explotación de recursos naturales, en forma irregular, por actores económicos del sector privado o por los grupos armados ilegales - tales como explotación



maderera indiscriminada, siembra y explotación de monocultivos agroindustriales, explotación minera irregular, y otras actividades afines. - A menudo estas actividades afectan los lugares sagrados de los grupos étnicos, con el consiguiente impacto destructivo sobre sus estructuras culturales; de por sí, se ha reportado que generan altos índices de deforestación y daño ambiental dentro de sus resguardos. En este sentido ha de resaltarse que múltiples grupos indígenas han denunciado estrategias de violencia por parte de los actores armados interesados, o bien en la realización directa de megaproyectos agrícolas y de explotación de recursos naturales, o bien en el apoyo a ciertas empresas y actores económicos que desarrollan estos proyectos, y con los cuales se han asociado para lucrarse con los beneficios de tales actividades. Según se denuncia y se reseña más adelante en el anexo aparentemente algunos actores económicos se han aliado con los actores armados irregulares para generar, dentro de las comunidades indígenas actos de violencia que eliminen o desplacen a los indígenas de sus territorios ancestrales despojando así el camino para la implementación de estos proyectos productivos. Ello se deriva esencialmente, de la existencia de intereses comerciales extensivos en los recursos naturales de sus territorios. En algunos lugares del país es claro que se han vinculado los actores del conflicto armado con intereses económicos, vinculación que es una de las principales causas de desplazamiento forzado” (Corte Constitucional , 2009)

**Mapa 4 Confluencia de actores armados en territorios de comunidades étnicas**



Fuente: Elaboración propia con información de resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades negras del Sistema de Información Geográfica para el Ordenamiento Territorial (SIGOT) e información de presencia de actores armados de la Fundación Paz y Reconciliación (2015)

Al igual que para las minorías étnicas el conflicto armado interno incrementa la situación de vulnerabilidad en entornos mineros. Comunidades campesinas se ven afectadas por la presencia y acción de GAI y BACRIM que se benefician directa o indirectamente de la minería. Las afectaciones asociadas a su integridad física y libre movilidad<sup>27</sup>, producto del desplazamiento forzado, es el impacto más preocupante sobre los derechos de esta población.

A esta situación se le suman numerosos casos de despojo, venta forzosa de parcelas, compras masivas de terrenos, imposición de cambios sobre el uso de los suelos que obedecen a intereses de grupos armados que en algunos casos estaban alineados a con intereses económicos privados. Situación que es reafirmada en los informes del PNUD en donde afirman que *“los campesinos colombianos han sido las principales víctimas del conflicto por la posesión y el control de la tierra. Ha sido una constante en la historia el asesinato de los líderes de las comunidades que reclaman por el despojo de sus tierras, el desplazamiento de comunidades enteras por la presión de los grupos armados que no han dudado en cometer masacres para hacerse a la tierra, ejerciendo la presión del miedo para retitular la tierra de los campesinos a favor de nuevos terratenientes.”* (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011)

Adicionalmente se identificaron obstáculos en el proceso de retorno a los territorios de origen debido a transformaciones u ocupaciones, oposición de grandes empresas en los procesos de restitución así como medidas legislativas y administrativas que restringen las oportunidades de retorno a los territorios que se superponen con áreas de interés estratégico para proyectos extractivos. El estudio de ABColombia sobre la magnitud de la pérdida y el robo de tierras en Colombia Devolviendo las Tierras a las Víctimas de Colombia 2011, concluye que las medidas de reparación a las víctimas del conflicto han constituido un *“proceso defectuoso, que a menudo proporciona beneficios monetarios que ya son un derecho de las víctimas conforme a la legislación colombiana. Este proceso también excluye a aquellos actos cometidos por la guerrilla y los agentes del estado. Este es un aspecto de suma relevancia ya que el Relator de Naciones Unidas, Philip Aston, declaró a las ejecuciones extrajudiciales por parte del Ejército un proceso sistemático, significando 887 muertes entre 2001 y 2010. La restitución de tierras ha sido especialmente ineficaz: la CNRR informó que durante sus primeros cinco años de funcionamiento sólo 1.500 hectáreas, de 6 – 10 millones de hectáreas adquiridas ilegalmente por los paramilitares (AUC), fueron restituidas.”* (ABColombia, 2011)<sup>28</sup>

De acuerdo con Luis Jorge Garay en su estudio sobre reparación a las víctimas del conflicto armado interno, *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamientos forzado: Reparar de manera integral el despojo de tierras y bienes 2009*, el conflicto interno armado “se desenvuelve en múltiples conflictos que tienen expresiones territoriales concretas en la medida en que está asociado a la explotación de recursos y territorios específicos. Por esta razón, entre otras, la dinámica rural no se puede entender sin la mediación del conflicto, que ha producido una oleada de desplazamiento y despojo, que alcanza en el periodo de los últimos trece años una cifra cercana a 4 millones de personas a 31 de diciembre de 2010, e involucra a cerca de 836.000 familias, así como el despojo y abandono de

<sup>27</sup> Para profundizar sobre estos tipos de afectaciones véase capítulo de libertad y seguridad.

<sup>28</sup> Ver también Verdad Abierta <http://www.verdadabierta.com/restitucion-de-bienes/5700-le-esta-quedando-grande-la-restitucion-de-tierras-al-estado>

tierras estimado en 5,5 millones de hectáreas, aproximadamente el 9% del área agropecuaria actual.” (Garay, Luis Jorge (director). 2009. El reto: reparar de manera integral el despojo de tierras y bienes. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 5. Bogotá.)

## 6. Actuaciones institucionales para la protección de la mujer en escenarios mineros

---

El ministerio de minas recientemente realizó talleres con mujeres en ocho municipios mineros de Colombia<sup>29</sup> con el fin de tener un diagnóstico de la situación económica, social y laboral de las mujeres mineras (MINMINAS, 2014). De acuerdo a los resultados de este esfuerzo, **i)** la mayoría de mujeres desarrollan sus actividades de trabajo desde la informalidad, **ii)** cumplen con jornadas que superan ocho horas diarias, **iii)** les pagan a menos precio el mineral que pueden extraer, **iv)** tienen ingresos que se encuentran por debajo del salario mínimo legal vigente, **v)** no tienen acceso a seguridad social, y **vi)** para muchas, la minería es su único medio de subsistencia puesto que su nivel de escolaridad restringe sus posibilidades y la oferta de empleo en las regiones en donde habitan es escasa<sup>30</sup>.

A esto se debe sumar que las mujeres que trabajan en la minería son especialmente vulnerables. De acuerdo al ministerio, las viviendas de las mujeres consultadas no cumplen condiciones que garanticen una buena calidad de vida, la mayoría de mujeres son cabeza de familia o tienen personas que dependen económicamente de ellas, algunas afirman sufrir maltrato físico y psicológico en las minas y la mayoría se perciben desprotegidas casi completamente por el estado.

Este último aspecto es en especial preocupante porque miles de las mujeres que el ministerio consultó en tan solo ocho municipios también fueron víctimas de desplazamiento y cientos de ellas se encuentran aisladas de sus familias<sup>31</sup>.

El estado colombiano ha reconocido en numerosas ocasiones la vulnerabilidad especial de la población desplazada por la violencia<sup>32</sup> y la importancia de contemplar un enfoque diferencial al respecto (Cepeda Espinosa, 2006), una situación que no termina con el desplazamiento sino que perdura en sus lugares de refugio o arribo (ONU Mujeres, 2015). La Corte Constitucional se ha referido sobre la situación de especial vulnerabilidad de las mujeres, jóvenes, niñas y adultas mayores desplazadas por la violencia con la emisión de los Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y el Auto 009 y 029 de 2015.

---

<sup>29</sup> Los municipios donde el ministerio realizó estas actividades fueron: Anorí, Ataco, El Bagre, Santa Rosa del Sur, Yolombó y Zaragoza.

<sup>30</sup> Para conocer algunas consideraciones sobre el papel de la mujer en la minería asociada a las condiciones laborales, incluyendo algunas medidas legislativas discriminatorias que fueron derogadas véase *el capítulo sobre el derecho al trabajo*.

<sup>31</sup> Cerca de 3000 mujeres de 12000 que fueron “caracterizadas” por el ministerio en los ocho municipios afirman ser desplazadas.

<sup>32</sup> Véase sentencia T-025 de 2004, por la cual declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno, al constatar la vulneración masiva, sistemática y grave de los derechos fundamentales de la población desplazada en el país.

## Comunidades étnicas

Las comunidades indígenas y negras en América Latina han enfrentado discriminación racial y exclusión histórica que tienen sus raíces en la esclavitud. Así lo manifiesta la Comisión Interamericana de Derechos Humanos cuando afirma que *“los principios de igualdad y no discriminación aún no se encuentran completamente garantizados para las personas afrodescendientes de las Américas. Más aún, las personas afro descendientes se ven afectadas profundamente por la persistencia del racismo, que les impide estratégicamente el goce y ejercicio de sus derechos”*. (ACNUR, 2011)

Esta es una situación reconocida en los contextos mineros a través de las directrices del International Council on Mining and Metals (ICMM) frente a la minería y los pueblos indígenas de mayo 2008. Así mismo la ICMM reconoce que los impactos de la actividad minera sobre las comunidades vecinas pueden ser tanto positivos como negativos aunque en la mayoría de los casos los pueblos indígenas han vivido una experiencia negativa frente al desarrollo de esta industria. (ICMM, 2010)

Para el contexto colombiano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostiene que *“uno de los factores de riesgo que actualmente penden sobre su existencia física y cultural es el de los planes y proyectos de infraestructura y explotación económica que se están proyectando e implementando dentro de sus territorios, sin el debido respeto por sus derechos individuales y colectivos y en distintos casos asociados a la violencia de los actores armados”*. (CIDH., 2010)

Por su parte, la Corte constitucional de Colombia ha establecido que los altos índices de deforestación y daño ambiental de las actividades extractivas en los territorios ocupados por minorías étnicas tienen un impacto destructivo sobre las estructuras culturales de estos pueblos (Corte Constitucional, 2009)

## 7. Actuaciones institucionales para la protección de comunidades étnicas

---

En el capítulo sobre Derechos étnico territoriales, propiedad de la tierra y consulta se identifican situaciones en las que se ha limitado o incidido en el ejercicio de estos derechos como lo son<sup>33</sup>:

- Afectaciones como resultado de desplazamiento forzado en contextos mineros.
- Restricciones para la restitución de tierras.
- Afectaciones por acciones empresariales o de actores que participan en la minería.
- Afectaciones asociadas con pequeños y medianos mineros formales e informales.
- Controversias asociadas con instrumentos de ordenamiento territorial, medidas legislativas y administrativas.
- Afectaciones a derechos étnico - territoriales y consulta.

Las causas detrás de estas situaciones están asociados principalmente con:

**1) El conflicto interno armado en contextos de minería:** Comunidades étnicas se ven afectadas por la presencia y acción de GAI y BACRIM que se benefician directa o indirectamente de la

---

<sup>33</sup> Para profundizar sobre estos tipos de afectaciones véase capítulo de derecho a la propiedad, derechos étnico territoriales y consulta.

minería. El despojo de sus territorios y propiedades así como afectaciones asociadas a su integridad física y libre movilidad<sup>34</sup>, producto del desplazamiento forzado, son los impactos más preocupante sobre los derechos étnico territoriales de las minorías étnicas. Adicionalmente se identificaron obstáculos en el proceso de retorno a los territorios de origen debido a transformaciones u ocupaciones por parte de mineros informales, oposición de grandes empresas en los procesos de restitución así como medidas legislativas y administrativas que restringen las oportunidades de retorno a propiedades y territorios que se superponen con áreas de interés estratégico para el desarrollo de proyectos mineros y extracción de recursos naturales.

**2) Actividades de grandes empresas, pequeños y medianos mineros:** Actividades de grandes empresas, pequeños y medianos mineros formales e informales, los últimos en algunos casos con vínculos directos o indirectos con GAI y BACRIM están asociados a los siguientes tipos de afectaciones:

- Limitaciones que inhiben el libre desarrollo de prácticas económicas tradicionales de comunidades de mineros artesanales, pescadores y agricultores por transformaciones territoriales.
- Afectaciones por transformación de territorios y vías de uso tradicional de comunidades étnicas por minería formal e informal
- Afectaciones a los recursos naturales existentes en las tierras de las comunidades étnicas por causa de la actividad minera.
- Limitaciones a comunidades étnicas para afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo a causa de la minería.
- Afectación de comunidades étnicas por desarrollo de actividades o toma de decisiones asociadas a la minería sin consulta previa y garantías de participación plena.
- Afectaciones a la vida, creencias, instituciones y bienestar espiritual.

**3) Acciones u omisiones por parte del Estado:** Además de la participación del Estado por acción u omisión en cada una de las afectaciones a los derechos étnico territoriales enunciados. El Estado ha fallado en proteger a las comunidades étnicas en los escenarios del conflicto armado en contexto de minería principalmente en relación a las transformaciones violentas de sus territorios, condiciones para la permanencia y el disfrute de sus derechos étnico territoriales y de propiedad. El Estado también ha fallado en cuanto a la protección efectiva de los derechos humanos de las comunidades en situación de intervención de proyectos mineros, en especial, en lo que se refiere a los derechos étnico - territoriales. Las fallas están relacionadas con la ausencia de estudios suficientes e imparciales que evalúen la incidencia social, espiritual, cultural de la actividad minera sobre las comunidades étnicas y sus territorios, la falta de medidas eficaces de protección del medioambiente, ausencia de mediación satisfactoria para el diálogo intercultural en situaciones donde empresas mineras pretenden o acceden a tierras importantes para la pervivencia de las minorías étnicas y el

---

<sup>34</sup> Para profundizar sobre estos tipos de afectaciones véase capítulo de vida, libertad y seguridad.

impulso a planes estratégicos nacionales que puedan afectar a comunidades étnicas sin su adecuada participación y consulta previa, agravando tensiones entre empresas y comunidades.

**4) La omisión de consulta previa y participación de las comunidades:** El derecho a la consulta previa, libre e informada no se respeta de manera satisfactoria. Las principales afectaciones y limitaciones están relacionadas con la planeación y reglamentación de zonas estratégicas para explotación de recursos no renovables, el otorgamiento de títulos, permisos y licencias a grandes empresas, sobre territorios étnicos, sin la participación de las comunidades afectadas o aplicación de la consulta previa. Igualmente se identificaron restricciones para el retorno de población desplazada en el marco del conflicto relacionada con áreas asociadas a PINES que no fueron consultados. Algunas de las zonas estratégicas mineras fueron suspendidas por el consejo de Estado hasta que no se realice consulta previa. Por último todas las comunidades étnicas visitadas en el trabajo de campo demostraron interés en conocer en qué consiste la consulta previa libre e informada, los derechos étnico - territoriales, cuáles son sus alcances, límites y qué beneficios pueden generar para las comunidades.

Las limitaciones o vulneraciones sobre el ejercicio de derechos relacionados con el acceso, retorno y disfrute del territorio implican riesgos multidimensionales que afectan diversos aspectos de estas comunidades e impiden el acceso a condiciones de igualdad frente al resto de los ciudadanos.

Uno de los principales aspectos afectados es la autonomía de estos pueblos para elegir sobre el futuro de sus comunidades. El desarrollo de proyectos mineros en territorios étnicos impiden la puesta en marcha de planes de vida que no se adapten a las condiciones impuestas por las decisiones tomadas desde el gobierno central y sin la adecuada participación de las comunidades que habitan estos territorios. El trabajo de campo y la revisión documental mostró que en la mayoría de los casos los planes del Gobierno para el desarrollo de actividades mineras en zonas habitadas por minorías étnicas van en contravía con los planes de vida y las formas de producción que tradicionalmente han implementado estos pueblos.

Los pueblos indígenas, negros y campesinos también enfrentan una situación de desventaja al momento de practicar la actividad minera en sus territorios. La legislación colombiana por medio de la Ley 685 de 2001 reconoce el derecho de prelación a las minorías étnicas para el desarrollo de la actividad minera en cumplimiento de sus obligaciones de promover *“las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados.”* Esto en aquellas situaciones en que las comunidades hayan declarado una zona de minería indígena, negra o mixta, dentro de su territorio y deseen hacer uso del derecho de prelación en caso en que un tercero solicite contrato de explotación de minerales en dicha zonas.

En caso de existir una solicitud de título minero por parte de un tercero, se debe notificar a las comunidades interesadas por medio del El Ministerio del Interior, 5 días después de aceptada la propuesta de solicitud. Con el fin de hacer valer su preferencia en el término de treinta (30) días a partir de la notificación. Adicionalmente el artículo 127 establece la figura de área indígena restringida, como zonas que la autoridad indígena señalará y no podrán ser objeto de exploración o

explotación minera, por tener especial significado cultural, social y económico, de acuerdo con las creencias, usos y costumbres de la comunidad.

El derecho a la prelación protege diferentes dimensiones de las particularidades sociales, económicas y culturales de las minorías étnicas. No obstante, la Corte Constitucional colombiana por medio de la Sentencia T-1045A/10 se ha pronunciado al respecto por la afectación de comunidades étnicas a quienes nos se les habría respetado ese derecho: “antes de empezar la exploración y explotación de un proyecto minero que se encuentre en territorio de las comunidades étnicas minoritarias, se debe desarrollar la consulta previa respectiva con las comunidades que puede ser o llegar a ser afectadas por dicho proyecto; ii) deberá estar aprobado el estudio y expedida la licencia ambiental respectiva, para poder iniciar los trabajos y obras mineras; iii) la autoridad minera deberá tener en cuenta y decidir sobre el derecho de prelación que les atañe a esas comunidades étnicas, de acuerdo con la ley. En el asunto objeto de estudio, se encuentra demostrado que existe un añejo nexo entre el territorio y la supervivencia cultural y económica de la comunidad afrocolombiana allí asentada. Además, la violación del derecho a la consulta sobre proyectos de explotación de recursos naturales, también conlleva la conculcación de otros derechos del pueblo afectado, tales como la autonomía e integridad cultural y social y, eventualmente, la propiedad.” (Corte Constitucional, 2010)

En una primera impresión, el reconocimiento de la prelación para la explotación minera por parte de minorías étnicas puede verse como un avance en el ejercicio igualitario de sus derechos. Esto por medio de una figura que les brinda ciertas ventajas a las comunidades indígenas y negras para explotar los recursos minerales que en sus territorios se encuentren. Sin embargo, la declaración de zonas mineras indígenas, negras o mixtas por parte de comunidades que no están interesadas en la explotación minera como medida de protección territorial también puede constituir una amenaza para la autonomía de las minorías étnicas y la integridad de su cultura y territorio. El derecho de prelación se limita al área declarada como zona de minería indígena, negra o mixta, mientras que el resto del territorio estaría abierto a las expectativas de terceros lo que puede inducir a las autoridades indígenas a declarar como zona minera indígena todo su territorio, aun si su intención no fuera explotarlo en su totalidad. En este sentido, la autonomía de los pueblos se vería limitada al desconocer el ordenamiento ambiental, cultural, económico y social de sus territorios.

Adicionalmente la falta de claridad en la norma junto al desconocimiento por parte de las comunidades podría representar grandes riesgos para los planes de ordenamiento de los territorios de grupos étnicos que acudan a esta figura como medida para restringir la actividad minera. Si bien el código de minas reconoce el derecho de prelación a las minorías étnicas, en caso en que un tercero solicite un título minero sobre un área de minería indígena, negra o mixta y el grupo a quien corresponda el derecho de prelación, no manifieste su interés de explotar, cualquier persona podría solicitar el título para ejercer la actividad minera en este territorio<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Es importante resaltar que la norma no es clara en definir los plazos para que la comunidad presente la solicitud del título o cual sería el procedimiento en caso en que la comunidad no haga uso de su derecho de prelación.

## 8. Actuaciones institucionales para la protección de Poblaciones Campesinas

---

Al igual que las minorías étnicas, las comunidades campesinas mantienen una frágil relación con la tierra basada en sistemas productivos sostenibles por medio de los cuales se establecen fuertes vínculos con el territorio. A diferencia de las minorías étnicas, los campesinos no cuentan con un reconocimiento particular que abogue por su condición de vulnerabilidad y los reconozca como un *“grupo social específico tan vulnerable que la protección de sus derechos requiere medidas especiales para garantizar que los Estados respeten, protejan y hagan cumplir sus derechos humanos”*. (Organización de la Naciones Unidas, 2013)

Esta situación llevó a que en el mes de julio del año 2013 y tras tres años de discusión formal en el Consejo de DD.HH. de la ONU se elaborara la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y de otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales.

La mayor parte de los impactos que fueron identificados para las comunidades étnicas también afectan a las comunidades campesinas que habitan las regiones mineras. A manera ilustrativa, para el 2014 existían 218 títulos mineros vigentes sobre 112.928 hectáreas reconocidas como Zonas de Reserva Campesinas a lo largo del todo el país<sup>36</sup>. No en vano son numerosos los movimientos campesinos que se han movilizad a favor del reconocimiento de sus derechos<sup>37</sup>. En muchos casos los impactos representan grandes amenazas para el equilibrio de la seguridad alimentaria de estas comunidades así como para la su particularidades socioculturales.

El campesinado es un actor social que ha sido parcialmente desvalorizado al no ser entendido como un actor activo para el desarrollo del país. Esta situación le ha asignado un papel subsidiario que limitan sus derechos y garantías e impide la equidad en el sector rural. El informe del PNUD *“El campesino, Reconocimiento para construir país”* concluye que *“hay una herencia compleja en términos de justicia de los modelos de desarrollo industrial, las políticas agrícolas y los intentos de configurar un modelo de desarrollo rural, que han tenido implícita una desvalorización relativa del campesinado, no solo porque no lo han estimado como sujeto activo para el desarrollo, sino porque a una alta proporción se le ha asignado un papel subsidiario, como peón de brega sin derechos ni garantías en la apertura de nuevas tierras, como jornalero, cortero o prestador de servicios.”* (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011).

La Declaración Sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en Zonas Rurales (2013) proclama que los habitantes de las zonas rurales tienen derecho a poseer tierras a título individual y colectivo, a trabajarla, a trabajar y disponer tierras no utilizadas de las que dependa su sustento, y que su tenencia sea segura. Esto los protege contra los desalojos de sus tierras y territorios. En caso de presentarse, se debe tener el consentimiento libre, previo e informado y un acuerdo para una indemnización justa y equitativa. Además se consagra el derecho a beneficiarse de

---

<sup>36</sup> Para ver mapa sobre Títulos mineros en ZRC referirse al capítulo de derechos étnico territoriales y consulta.

<sup>37</sup> En muchos casos los movimientos campesinos e indígenas se ha unido por medio de objetivos en común, en épocas recientes la defensa del medio ambiente figura como un eje articulador de diferentes movimientos sociales.



una reforma agraria y el derecho de la población campesina a ser indemnizada por la deuda ecológica y el desposeimiento histórico y presente de sus tierras y territorios<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Véase los artículos 4 y 11 de la Declaración Sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en Zonas Rurales (2013). Este instrumento jurídico aún no ha sido aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

## Bibliografía

---

- ABColombia. (2011). Colombia Devolviendo las Tierras a las Víctimas de Colombia. Recuperado el 27 de noviembre de 2015, de [http://www.abcolombia.org.uk/downloads/D7Z\\_ReturningLandReportSPANISH.pdf](http://www.abcolombia.org.uk/downloads/D7Z_ReturningLandReportSPANISH.pdf)
- ACNUR. (diciembre de 2011). Recuperado el noviembre de 2015, de Situación de las personas afrodescendientes en las Américas.: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8311.pdf?view=1>
- Agencia de Información Laboral- ENS. (19 de julio de 2013). La formalización laboral en pequeña y mediana minería también debe ser parte del debate. Recuperado el 28 de noviembre de 2015, de <http://www.ens.org.co/index.shtml?apc=Na--;13;-;&x=20167971>
- Agencia de Prensa IPC. (31 de julio de 2014). La toma de Buriticá por parte de la Continental Gold: historia de despojo y acumulación de tierras. Recuperado el 22 de noviembre de 2015, de <http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php/2014/07/31/la-toma-de-buritica-por-parte-de-la-continental-gold-historia-de-despojo-y-acumulacion-de-tierras/>
- Agencia Nacional de Minería. (10 de enero de 2013). Gobierno Nacional y Minas Paz del Río logran acuerdo para explotación y comercialización de carbón. Recuperado el 28 de noviembre de 2015, de <http://www.anm.gov.co/?q=gobierno-nacional-y-minas-paz-del-rio-logran-acuerdo>
- Agencia Nacional Minera. (13 de marzo de 2014). Concepto sobre la destrucción de maquinaria pesada. Recuperado el 25 de noviembre de 2015, de [http://www.anm.gov.co/sites/default/files/NormativaConceptosJuridicos/13032014\\_medidadedestrucciondemaquinariapesadadentrodeunpsl.pdf](http://www.anm.gov.co/sites/default/files/NormativaConceptosJuridicos/13032014_medidadedestrucciondemaquinariapesadadentrodeunpsl.pdf)
- Agencia Nacional Minera. (octubre de 2015). Informe de Rendición de Cuentas. Recuperado el 27 de noviembre de 2015, de [http://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/informe\\_rendicion\\_de\\_cuentas\\_2015\\_mp.pdf](http://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/informe_rendicion_de_cuentas_2015_mp.pdf)
- Asociación del Sector de la Minería a Gran Escala. (29 de agosto de 2013). Minería informal, un desafío para el desarrollo regional. Recuperado el 29 de noviembre de 2015, de [http://www.icpcolombia.org/archivos/publicaciones/gran\\_escala.pdf](http://www.icpcolombia.org/archivos/publicaciones/gran_escala.pdf)
- Benavides, J. (agosto de 2014). Insumos para el desarrollo del Plan Nacional de Ordenamiento Minero. (C. I. Universidad de los Andes, Ed.) Recuperado el 21 de noviembre de 2015, de <http://cider.uniandes.edu.co/@Publicaciones/PublicacionesCoedicion/PlanOrdenamientoMinero.pdf>
- Bermúdez Liévano, A. (24 de julio de 2013). Las cabezas detrás de los paros. Recuperado el 27 de noviembre de 2015, de La Silla Vacía: <http://lasillavacia.com/historia/las-cabezas-detras-de-los-paros-45275>

- Castan Centre for Human Rights Law, International Business Leaders Forum, and Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. (2008). Human Rights Translated: A Business Reference Guide. Recuperado el 2015, de [https://www.monash.edu/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0006/141882/human-rights-translated.pdf](https://www.monash.edu/__data/assets/pdf_file/0006/141882/human-rights-translated.pdf)
- CEPAL y CELADE. (2002). Vulnerabilidad Sociodemográfica: Nuevos y Viejos Riesgos para Comunidades, Hogares y Personas. Recuperado el 25 de noviembre de 2015, de <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/11674/lcw3-vulnerabilidad.pdf>
- Cepeda Espinosa, M. J. (11 de agosto de 2006). Verificación de las medidas adoptadas para superar el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004 sobre el problema del desplazamiento interno. Recuperado el 27 de noviembre de 2015, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202006/26.%20Auto%20del%2011-08-2009.%20Auto%20218.%20Verificacion%20medidas.PDF>
- Chaparro Hernández, S. (9 de octubre de 2014). Muchas minas, pocos dueños y favores mutuos. Recuperado el 28 de noviembre de 2015, de <http://www.dejusticia.org/#!/actividad/2340>
- CIDH. (2010). Recuperado el 24 de noviembre de 2015, de Anexo 9 Situación de grupos étnicos en Colombia.: <http://www1.umn.edu/humanrts/research/colombia/Anexo%209%20Situacion%20de%20los%20grupos%20eticos%20en%20Colombia.pdf>
- CONFEDERACION NACIONAL DE MINEROS DE COLOMBIA. (15 de diciembre de 2011). Carta al Ministro de Minas. Obtenido de <http://confederacionminera.blogspot.com.co/2012/02/carta-al-ministro-de-minas.html>
- CONFEDERACION NACIONAL DE MINEROS DE COLOMBIA. (29 de julio de 2012). Acuerdo con el Gobierno Nacional. Recuperado el 25 de noviembre de 2015, de <http://confederacionminera.blogspot.com.co/2012/07/para-el-dia-1-de-agosto-las.html>
- CONFEDERACION NACIONAL DE MINEROS DE COLOMBIA. (11 de enero de 2012). Se rompió diálogo para formalización de la minería. Recuperado el 27 de noviembre de 2015, de <http://confederacionminera.blogspot.com.co/2012/02/se-rompio-dialogo-para-formalizacion-de.html>
- Continental Gold. (12 de mayo de 2014). Continental Gold inicia sub-contratos de formalización con mineros informales que adelantan labores en zonas cercanas al Proyecto Buriticá en Colombia. Recuperado el 28 de noviembre de 2015, de [http://s1.q4cdn.com/272828153/files/doc\\_news/doc\\_spanish/2014%20-%20Press%20Releases/05%20-%20May/OK%20TL%20132%20-%20NR%20CNL%20Formalization-12May2014\\_Final%20-%20ESP\\_ES-CO\\_v003\\_m63r7u.pdf](http://s1.q4cdn.com/272828153/files/doc_news/doc_spanish/2014%20-%20Press%20Releases/05%20-%20May/OK%20TL%20132%20-%20NR%20CNL%20Formalization-12May2014_Final%20-%20ESP_ES-CO_v003_m63r7u.pdf)

- Corte Constitucional . (2009). AUTO 004 2009. Recuperado el 29 de noviembre de 2015, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a004-09.htm>
- Corte Constitucional. (2009). AUTO 004 2009. Recuperado el 26 de noviembre de 2015, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a004-09.htm>
- Corte Constitucional. (2009). AUTO 004 2009. Recuperado el 28 de noviembre de 2015, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a004-09.htm>
- Corte Constitucional. (2010). Sentencia T-1045A/10. Recuperado el 25 de noviembre de 2015
- El Espectador. (marzo de 2013). '65 pueblos indígenas corren peligro de desaparecer': Onic. Recuperado el 26 de noviembre de 2015, de <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/65-pueblos-indigenas-corren-peligro-de-desaparecer-onic-articulo-411328>
- El Espectador. (1 de febrero de 2015). Confirman paro minero para el 18 de febrero. Recuperado el 27 de noviembre de 2015, de <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/confirman-paro-minero-el-18-de-febrero-articulo-541360>
- El Herald. (13 de febrero de 2014). Minminas confirma renuncia de director del IPSE, donde Contraloría halló casos de corrupción. Recuperado el 21 de noviembre de 2015, de <http://www.elheraldo.co/bolivar/minminas-confirma-renuncia-de-director-del-ipse-donde-contraloria-hallo-casos-de-corrupcion>
- El Mundo. (31 de agosto de 2013). Levantado el paro minero en Colombia. Recuperado el 28 de noviembre de 2015, de [http://www.elmundo.com/movil/noticia\\_detalle.php?idx=222517&](http://www.elmundo.com/movil/noticia_detalle.php?idx=222517&)
- El Tiempo. (9 de diciembre de 2014). 'A la minería la ven feo en el país': Continental Gold. Recuperado el 28 de noviembre de 2015, de <http://www.eltiempo.com/economia/empresas/continental-gold-habla-de-la-explotacion-minera/14947603>
- Extractive Industries Transparency Initiative. (2015). About us. Recuperado el 27 de Noviembre de 2015, de <https://eiti.org>
- Fiscalía General de la Nación. (2014). Presentación de la Unidad Nacional de Fiscalías de delitos contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente. Obtenido de [http://www.cvc.gov.co/Documentos/Informacion\\_Ambiental/Manejo\\_del\\_Conflicto\\_minero\\_ambiental\\_en\\_el\\_valle\\_del Cauca/Cali%20%20Mineria%20Ilegal.pdf](http://www.cvc.gov.co/Documentos/Informacion_Ambiental/Manejo_del_Conflicto_minero_ambiental_en_el_valle_del Cauca/Cali%20%20Mineria%20Ilegal.pdf)
- Giraldo Ramírez, J. (2012). Informalidad e ilegalidad en la explotación del oro y la madera en Antioquia. Medellín: EAFIT.
- ICMM, I. M. (2010). GoodPractice Guide. Indigenous peoples and mining. London: ICMM.

- La República. (18 de febrero de 2015). Mineros dicen que no habrá bloqueo de vías por paro que se inicia hoy en el país. Recuperado el 28 de noviembre de 2015, de [http://www.larepublica.co/mineros-dicen-que-no-habr%C3%A1-bloqueo-de-v%C3%ADas-por-paro-que-se-inicia-hoy-en-el-pa%C3%ADs\\_221541](http://www.larepublica.co/mineros-dicen-que-no-habr%C3%A1-bloqueo-de-v%C3%ADas-por-paro-que-se-inicia-hoy-en-el-pa%C3%ADs_221541)
- Marta Miranda, D. C. (2005). Marco Básico para una Minería Responsable: Una Guía para la Mejora de Estándares . Recuperado el 27 de noviembre de 2015, de [http://www.frameworkforresponsiblemining.org/pubs/Framework\\_ES\\_20060601.pdf](http://www.frameworkforresponsiblemining.org/pubs/Framework_ES_20060601.pdf)
- MINMINAS. (septiembre de 2014). EVALUACIÓN A LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL Y AL NIVEL DE AVANCE DE LAS ACTIVIDADES PROGRAMADAS EN LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN DEL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA JULIO 2014 ALCANCE SEPTIEMBRE 25 DE 2014 . Recuperado el 26 de noviembre de 2015, de <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/900836/Inf.060-2014+Proyectos+de+Inversi%EF%BF%BDn.pdf/327941f4-2032-4ff8-940a-cd03aaa62369>
- MINMINAS. (Diciembre de 2014). FORTALECIMIENTO DEL TRABAJO DE LA MUJER EN EL SECTOR MINERO COLOMBIANO. Recuperado el 24 de noviembre de 2015, de <http://www.equidadmujer.gov.co/oag/Documents/Resultado-apoyo-mujer-sector-minero.pdf>
- MINMINAS. (2015). Mapa de Riesgos de Corrupción. Recuperado el 21 de noviembre de 2015, de <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/164686/FormulacionPlanAnticorrupcion2015.pdf/3f715be6-6ed1-47eb-a8d3-1c002e6ea2c2>
- N. U. (1948). DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS. Obtenido de <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- ONU Mujeres. (abril de 2015). RESUMEN EJECUTIVO INFORME DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE ANÁLISIS Y CONTEXTOS (DINAC) DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN SOBRE LOS CASOS DEL ANEXO RESERVADO DEL AUTO 092 DE 2008 - ABRIL DE 2015. Recuperado el 27 de noviembre de 2015, de [http://media.wix.com/ugd/ff58cd\\_09d04f6f1d704f05b8cd8278b6642241.pdf](http://media.wix.com/ugd/ff58cd_09d04f6f1d704f05b8cd8278b6642241.pdf)
- Organización de la Naciones Unidas. (2013). Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales. Recuperado el 27 de noviembre de 2015
- Ospina Zapata, G. (21 de febrero de 2015). Minminas avala los acuerdos de formalización en Buriticá. Recuperado el 29 de noviembre de 2015, de <http://www.elcolombiano.com/minminas-avala-los-acuerdos-de-formalizacion-en-buritica-KC1343509>

- Ospina, G. (20 de febrero de 2015). Acuerdo pone a calcular a mineros. Recuperado el 28 de noviembre de 2015, de El Colombiano: <http://www.elcolombiano.com/acuerdo-pone-a-calcular-a-mineros-LB1333409>
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (1966). Recuperado el 15 de Noviembre de 2015
- Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en la gira 'Estamos Cumpliendo', Sector Minas y Energía. (11 de agosto de 2015). Recuperado el 22 de noviembre de 2015, de <http://es.presidencia.gov.co/saladeprensa/Discursos/Palabras-Presidente-Juan-Manuel-Santos-gira-Estamos-Cumpliendo-Sector-Minas-y-Energia>
- Pardo Becerra, L. A. (2013). La conflictividad por el territorio, el control de los RNNR y la renta minera. El choque de las locomotoras mineras en Colombia. En L. J. Garay Salamanca, Minería en Colombia Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos (pág. 338). Bogotá: Contraloría General de la República.
- Pardo, A. (6 de junio de 2011). La corrupción y la politiquería acabaron con INGEOMINAS. Recuperado el 20 de noviembre de 2015, de Razón Pública: <http://www.razonpublica.com/index.php/econom%C3%ADa-y-sociedad/2101-la-corrupcion-y-la-politiqueria-acabaron-con-ingeominas.html>
- PBI Colombia. (noviembre de 2011). Minería en Colombia: ¿A qué precio? Recuperado el 21 de noviembre de 2015, de [http://www.pbideutschland.de/fileadmin/user\\_files/groups/germany/Dateien/boletin\\_final.pdf](http://www.pbideutschland.de/fileadmin/user_files/groups/germany/Dateien/boletin_final.pdf)
- Policía nacional de Colombia. (2014). Presentación de la policía nacional en XI Colombian Mining & Energy Conference.
- Policía Nacional de Colombia, D. g.-O. (2012). 16 Estrategias operativas de la Policía Nacional.
- Portafolio. (30 de mayo de 2011). Caos en titulación minera denunció ministro Rodado. Recuperado el 22 de noviembre de 2015, de <http://www.portafolio.co/economia/caos-titulacion-minera-denuncio-ministro-rodado>
- Portafolio. (26 de Octubre de 2015). Empresas del sector minero energético firmaron compromiso. Recuperado el 16 de Noviembre de 2015, de <http://www.portafolio.co/negocios/eiti-compromio-empresas-mineras-colombia-transparencia>
- Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). Situación socioeconómica de la población afrocolombiana en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Recuperado el 25 de noviembre de 2015, de [http://www.cinu.mx/minisitio/Afrodescendientes/AFRO\\_COLOMBIA.pdf](http://www.cinu.mx/minisitio/Afrodescendientes/AFRO_COLOMBIA.pdf)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011). El campesino, Reconocimiento para construir país, Cuaderno del informe de Desarrollo humano. Recuperado el 26 de noviembre de 2015

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011). El campesino, Reconocimiento para construir país, Cuaderno del informe de Desarrollo humano. Recuperado el 27 de noviembre de 2015

Restrepo, R. (2011). Declaración del presidente de la confederación nacional de mineros de Colombia. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=FqIdYbr4100>

Sacristan Salvador, S. C. (20 de noviembre de 2014). COMPAÑÍAS MINERAS CONTRIBUYEN A LA FORMALIZACIÓN MINERA. Recuperado el 28 de noviembre de 2015, de <http://lamineria.com.co/lombia/2014/11/20/companias-mineras-contribuyen-la-formalizacion-minera/>

Unidad de Planeación Minero Energética. (2015). PLAN ANTICORRUPCIÓN Y DE ATENCIÓN AL CIUDADANO. Recuperado el 20 de Noviembre de 2015, de [http://www.upme.gov.co/Docs/Plan\\_Anticorrupcion/2015/Plan\\_Anticorrupcion\\_Atencion\\_al\\_Ciudadano\\_2015.pdf](http://www.upme.gov.co/Docs/Plan_Anticorrupcion/2015/Plan_Anticorrupcion_Atencion_al_Ciudadano_2015.pdf)

Vanguardia. (21 de febrero de 2015). Levantan paro minero y sigue la mesa de diálogo . Recuperado el 29 de noviembre de 2015, de <http://www.vanguardia.com/colombia/300239-levantan-paro-minero-y-sigue-la-mesa-de-dialogo>.