

EXTRACCIÓN ILÍCITA DE MINERAL DE CARBÓN - PÁRAMO RABANAL¹

Luis Guillermo Reyes Rodríguez²

Robinson Ali González Runceria³

Resumen

Este artículo aborda la problemática que se presenta en el municipio de Rabanal (Cundinamarca) con la explotación ilegal de mineral de carbón, debido a que esta ilegalidad trae consigo diversos problemas de fondo a nivel municipal y nacional, pues no genera regalías para la nación y trae desplazamiento forzado de los campesinos, dada la proliferación de grupos al margen de la ley. Situaciones que implican mayores controles por parte de las entidades descentralizadas y autoridades ambientales en la jurisdicción del municipio de Rabanal, que para su caso lo es Corpochivor, para evitar los graves impactos ambientales que se vislumbran a lo largo de los recursos naturales y que en ocasiones son difíciles de renovar.

De manera que, en este artículo se darán a conocer y se abordarán las diferentes normativas con las cuales se vienen adjudicando los títulos mineros, las entidades que regulan estas adjudicaciones y la interrelación entre ellas, además del control de la legalidad. Finalmente, se presentará una descripción y ubicación geográfica del Páramo de Rabanal, área la cual es objeto de análisis del presente artículo, donde se articulan los diferentes municipios y poblaciones afectadas por este flagelo de la minería ilegal.

Palabras clave: minería ilegal, problemática, títulos mineros, actores gubernamentales.

¹ El presente artículo se presenta como requisito para optar al grado de la Especialización en Responsabilidad ambiental y Sostenibilidad de la Fundación Universitaria Agraria De Colombia, 2021.

² Abogado. Estudiante de Especialización en Responsabilidad Ambiental y Sostenibilidad. Fundación universitaria agraria de Colombia. 2021. reyes.luis@uniagraria.edu.co.

³ Abogado. Estudiante de Especialización en Responsabilidad Ambiental y Sostenibilidad. Fundación universitaria agraria de Colombia. 2021. gonzalez.robinson@uniagraria.edu.co

Abstract

This article addresses the problem that arises in the municipality of Rabanal (Cundinamarca), with the illegal exploitation of coal, because this illegality brings with it various underlying problems at the municipal and national level, since it does not generate royalties for the nation, it brings forced displacement of peasants, given the proliferation of groups outside the law. Situations that imply greater controls by decentralized entities and environmental authorities in the jurisdiction of the municipality of Rabanal-Cundinamarca, which in its case is Corpochivor, to avoid the serious environmental impacts that are glimpsed along the natural resources and that are sometimes difficult to renew.

Thus, this article will make known and address the different regulations, with which mining titles are being awarded, the entities that regulate these awards and the interrelationship between them, and the control of legality. Also, it will showcase a description and geographical location of the Páramo de Rabanal, an area which is the subject of analysis in this article, where the different municipalities and populations affected by this scourge of illegal mining are articulated.

Keywords: illegal mining, problematic, mining titles, government actors..

Introducción

Colombia es un país con gran potencial minero en diferentes materiales metálicos como oro, plata, esmeraldas y carbón, minerales que se encuentran a lo largo y ancho de nuestra geografía y de manera especial en departamentos como Santander, Guajira, Bolívar, Cesar y Boyacá. Según el Ministerio de Minas y Energía, la capacidad minera en Colombia va en crecimiento generando grandes alcances en reserva y producción, así como altas probabilidades de posicionar la explotación minera en los mercados internacionales, siempre en procura de nuevos inversionistas y financiadores de la explotación de minerales.

La dinámica minera viene acompañada por la problemática de la informalidad y la baja capacidad institucional de adelantar procesos de formalización, dejando a los pequeños mineros en un ámbito de ilegalidad, el cual día tras día afecta de manera ostensible los recursos naturales, toda vez que se ve un Estado en postura de indefensión.

La problemática que genera la informalidad minera o ilegalidad en la explotación de minerales trae consigo diversos problemas de fondo que no solo se ven reflejados en el municipio, por cuanto no generan regalías para la nación, traen desplazamiento forzado dada la proliferación de grupos al margen de la ley, sino que también por los graves impactos ambientales que se vislumbran a lo largo de los recursos naturales.

El estudio de la actividad minera se realiza sobre la base de dos pilares fundamentales a saber: el medio ambiente y el desarrollo sostenible (Henao y García, 2016).

Con el crecimiento minero, no solo viene la responsabilidad de proteger los recursos naturales, sino también la de velar porque no se expanda la explotación ilegal de los diferentes minerales, lo que conlleva a establecer una problemática ambiental que durante décadas ha aquejado a la comunidad circunvecina al páramo

de Rabanal. Colectividad que está compuesta por personas del campo, que con dicha explotación ilegal se ha visto afectada tanto en su salud, como en su derecho a gozar de un ambiente sano.

Es importante señalar que, aunque los esfuerzos por contrarrestar las actividades de explotación ilegal de minerales han sido abordados por las diferentes entidades estatales, como municipios, autoridades ambientales, ejército y policía, estos esfuerzos no han sido suficientes y efectivos para minimizar las afectaciones ambientales, que día a día abruman los paisajes que emergen en el ecosistema de páramo. Es importante establecer que la base del problema fundamental radica en la ausencia de lineamientos claros para que la institucionalidad estatal haga frente a la extracción y explotación ilegal de minerales en el páramo de Rabanal y genere mecanismos eficaces para contrarrestar el flagelo del daño ambiental.

En este sentido, nos propondríamos esbozar el problema a analizar en la presente investigación delimitándola de la siguiente manera: ¿qué acciones debemos implementar para combatir, de manera eficaz, la minería ilegal en el páramo de Rabanal?, lo anterior por cuanto se hace necesario establecer que a pesar de la normativa que se ha generado en Colombia en pro de lograr la formalización minera y mitigar los impactos ambientales, esta ha sido poco concluyente y efectiva al momento de evaluar el Páramo de Rabanal. Es así que se busca con el presente documento, no solo avizorar la problemática que se refleja en el páramo, sino más importante aún, establecer mecanismos de defensa en pro del ambiente y en procura de los intereses de la comunidad que habita uno de los pulmones de Boyacá.

Concordante a lo anterior, para la presente investigación hemos desarrollado una metodología hermenéutica jurídica, que parte del análisis jurídico de la diferente normativa en materia de minería ilegal y de las competencias funcionales de las diversas entidades que son llamadas a abordar esta problemática en la región.

Ubicación

El páramo de Rabanal se encuentra ubicado en un sector central de la cordillera oriental, entre los departamentos de Cundinamarca y Boyacá. Su jurisdicción se extiende entre los municipios de Villapinzón, Lenguaque y

Guachetá, en el departamento de Cundinamarca y Ventaquemada, Samacá y Ráquira, en el departamento de Boyacá. La zona montañosa oriental se enfrenta hacia la Orinoquia y la occidental, hacia el altiplano de Ubaté-Chiquinquirá (Figura 1).

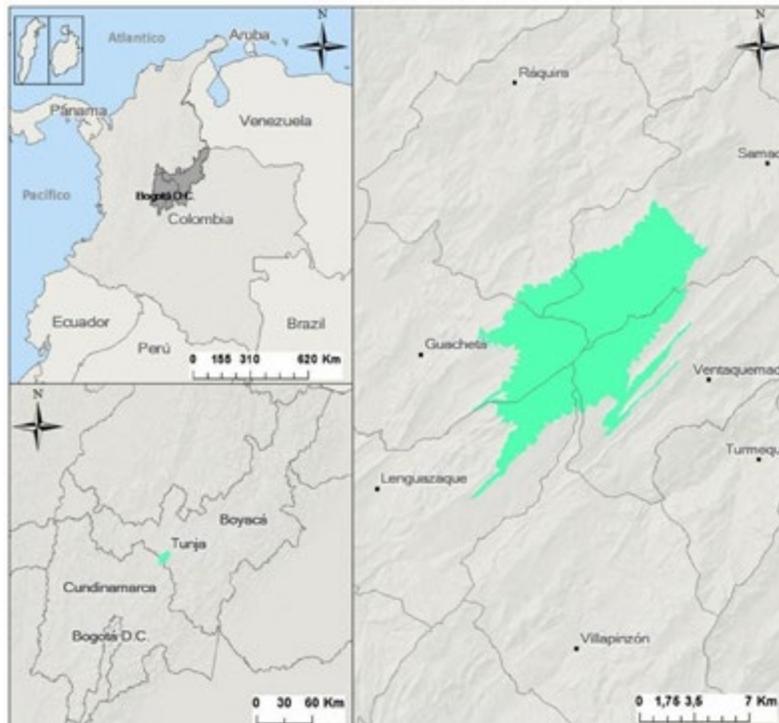


Figura 1. Ubicación páramo de Rabanal

Fuente: Corpochivor (2019).

El páramo de Rabanal es fuente abastecedora de agua para las cuencas proveedoras del embalse La Esmeralda de la Central Hidroeléctrica de Chivor (una de las primeras productoras de energía eléctrica del país), las cuencas que surten a la laguna de Fúquene, el río Suárez, el río Moniquirá, el río Garagoa, y, por el trasvase del río Teatinos y la Quebrada Cortaderal. Asimismo, nutre 92 acueductos locales y lleva agua hacia el acueducto de la ciudad de Tunja, sus aguas también drenan hacia las cabeceras del río Chicamocha, a través del río Chulo o Jordán.

Este sistema irriga más de 1,000,000 hectáreas de esta región del país y aporta aguas a una población estimada de 300,000 habitantes, entre los que se cuentan los pobladores de la ciudad de Tunja. En el valle de Samacá, cerca de 1,800 agricultores y empresas coquizadoras también usan el agua que nace en Rabanal.

Según el Ideam (2006) en Rabanal se originan múltiples nacimientos de agua que surten a cuencas de importancia nacional: Magdalena-Cauca y Orinoco. Las principales subzonas son los

ríos Suárez, Bogotá y Batá, que drena al río Upía y éste al Meta. Ventaquemada es un municipio de Boyacá, situado sobre la carretera principal que conduce de Bogotá a Tunja, cabe resaltar que es la jurisdicción donde se encuentra el Puente de Boyacá. Es un municipio agrícola cultivador de papa de clima frío y por donde pasa el páramo de Rabanal en la vereda el Boquerón, perteneciente a este Municipio. La Vereda Boquerón del municipio de Ventaquemada se ubica en el páramo de Rabanal con vegetación propia del páramo (musgo, encenillo, chusque, entre otros). Es allí donde encontramos la explotación ilegal de carbón, la cual pone en riesgo los nacimientos de algunos acueductos y el ecosistema natural en general.

De acuerdo con las investigaciones realizadas por la Corporación Autónoma Regional de Chivor (CORPOCHIVOR), el páramo de Rabanal se cataloga como un área de conservación y preservación del sistema hídrico, por lo que se prohíbe cualquier tipo de explotación minera. Por tanto, no se puede generar la explotación del carbón.

Titulación minera

En Colombia para constituir, declarar y probar el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal se debe obtener un contrato de concesión. Este es el contrato que celebran el Estado y un particular para efectuar, por cuenta y riesgo de este último, los estudios, trabajos y obras de exploración de minerales de propiedad estatal que puedan encontrarse dentro de una zona determinada.

Dichos minerales se explotan en los términos y condiciones establecidos en la ley (Código de Minas). El contrato de concesión otorga la facultad de efectuar, dentro de la zona concedida, los estudios, trabajos y obras para establecer la existencia de minerales objeto del contrato y para explotarlos de acuerdo con los principios, reglas y criterios propios de las técnicas de geología e ingeniería de minas. También concede la facultad de instalar y construir, dentro de la zona y fuera de ella, equipos, servicios y obras.

El otorgamiento de derechos de explotación minera se realiza a través del principio de “primero en tiempo, primero en derecho”, con la excepción de las zonas declaradas como estratégicas por parte de la Agencia Nacional de Minería (ANM). Las áreas estratégicas mineras se adjudicarán mediante procesos de selección objetiva liderados por la ANM. Del mismo modo, los derechos mineros son negociables entre partes privadas y los derechos de concesión podrán transferirse parcial o totalmente. El Instituto Colombiano de Geología y Minería ha entregado por lo menos 17 títulos de minería que abarcan 8,395 hectáreas, principalmente para carbón al igual que para el coque, contaminando el recurso aire, suelo y el agua.

Antecedentes normativos

El tema minero en Colombia está directamente relacionado con la historia misma de nuestra nacionalidad. Como lo relata Arjona (2010), para la época de la República y durante los gobiernos nacionales que le siguieron, la actividad minera nunca se organizó ni se formalizó oficialmente. Puede afirmarse, inclusive, que la falta de regulación por parte del Estado, así como la ineficiencia de los mecanismos y organismos de control, hicieron lo posible para que la industria minera en Colombia tuviese un desarrollo desordenado e irregular casi hasta la primera mitad del siglo XX. Es así como la pequeña minería, se convirtió en uno de los sectores de mayor crecimiento de la industria minera, tanto en Colombia como en otros países de la región durante la primera mitad del siglo XX.

Este crecimiento se dio, según Chaparro (2007), a raíz de una disminución sustantiva de la inversión extranjera por parte de los países que entraron en guerra durante la primera mitad del siglo, pero se mantuvo gracias al desarrollo de legislaciones que le dieron prioridad al fomento de la minería de pequeña escala o tradicional como medida de protección a una fuente generadora de empleo relativamente estable. En Colombia aún hoy el paradigma de la minería

tradicional como fuente de ingresos y de empleo sigue vigente en la legislación minero ambiental, de manera que la pequeña minería ha venido creciendo en el país sin control alguno. A pesar de ser una práctica que lleva consolidándose por lo menos dos siglos, se trata de un modelo agotado en el que la condición de la pequeña minería de los países sigue más o menos igual.

En materia de minería y de formalización minera el Estado colombiano ha buscado a través de los años generar una serie de normativas para lograr mitigar la informalidad minera y lograr regular el apogeo en la extracción de los diferentes minerales, desarrollando con ello una serie de leyes y decretos, los cuales, a criterio de la investigación, se han quedado cortos para lograr el objetivo primordial en el combate de la extracción ilegal de minerales. En este sentido, señalaremos algunas de las normas expedidas por el Estado colombiano para dicho efecto.

Decreto 2655 de 1988 código de minas.

En este código se presentó por primera vez una definición de la minería y sus escalas, clasificándolos en pequeña, mediana y minería a gran escala, generando con ello variables frente al volumen del mineral y material estéril, así mismo como algunos otros aspectos de orden técnico, económico y social.

Frente a esta norma, los titulares de pequeña minería se obligaban únicamente a presentar un informe final de exploración y el programa de trabajos e inversiones a la terminación de la licencia, a diferencia de titulares mineros de mediana y gran minería que debían presentar informes periódicos de avance. El barequeo se encontraba definido como una actividad de subsistencia, no requería de título minero, sin embargo, debía inscribirse el barequero ante la alcaldía municipal donde se realizaba la explotación, esto para efectos de vigilancia y control de la actividad. Los alcaldes debían resolver las pugnas que se presentaran entre los barequeros y los beneficiarios de títulos, así como con los propietarios y ocupantes de los terrenos.

Decreto 2222 de 1993: reglamento de higiene y seguridad en las labores mineras a cielo abierto. En este decreto la autoridad minera de la fecha definió algunos de los parámetros frente a la preservación y seguridad e higiene en la minería a cielo abierto, esto de cara a la pequeña mediana y minería de gran escala.

Ley 141 de 1994. En un primer intento por lograr la legalización de pequeños mineros, el gobierno nacional profirió la Ley 141 de 1994, cuyo único requisito consistía en haber realizado la actividad de manera permanente hasta el 30 de noviembre de 1993, presentando para el caso en específico únicamente la solicitud de licencia, permiso o contrato. A su vez se crean el Fondo Nacional de Regalías y la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones.

Decreto 2636 de 1994. Con este decreto se reglamentaría la Ley 141 de 1994, logrando con ello la definición de mineros de hecho, así mismo determinó la documentación que debían presentar los mineros en pos de su legalización, anexando con la solicitud tiempo de realizar de los trabajos de explotación, el mineral explotado, y la delimitación del área a explotar entre otras.

Plan Nacional de Desarrollo Minero de 1997. En este plan se cambió la definición y clasificación de la minería contenido en la Ley 2655 de 1988, la cual correspondía a minería de pequeña, mediana y gran escala, por grupos de minería en el que G1 correspondía a la minería de subsistencia o Informal, G2 a minería depredadora y el G3 a la minería organizada.

Ley 599 del 2000: código penal colombiano. En este código se introduce de manera importante en su artículo 338 la explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales, aunque la normativa se queda corta frente al flagelo que produce la actividad de explotación ilícita, por cuanto esta señala

la necesidad de una afectación grave la cual solo puede ser establecida por las autoridades ambientales, las cuales no cuentan con los recursos financieros para emitir un concepto de daño ambiental.

Ley 685 de 2001: Código de minas. En este código se realizaron algunos cambios significativos frente a los títulos mineros, se implementó un único título minero, se generó la posibilidad de establecer áreas de interés público para comunidades mineras, definió el barequeo, se señaló el amparo administrativo frente a la explotación irregular en títulos mineros y se definieron competencias respecto de los alcaldes municipales frente a la explotación ilegal de minerales.

Es importante establecer que el código de minas a la fecha cumple 21 años de haber sido proferido y dada la dinámica minera y las necesidades de proteger los recursos naturales, este no se ajusta a la realidad del país haciéndose menester ajustar dicha normatividad, realizar cambios de fondo que propendan por el fortalecimiento de las estrategias en pro de la conservación del territorio y de la mano con el crecimiento de la minería de manera organizada y sistemática.

Plan Nacional de Desarrollo Minero 2002-2006. Este plan busca la generación de empleo a través de la minería legal, combatiendo con ello la pobreza, la desigualdad, el fortalecimiento educativo y el desarrollo comunitario. Para ello estableció líneas de formalización minera, integrando a los entes territoriales en el aprovechamiento de los recursos minerales, por lo que busca articular a las diferentes entidades estatales a través de agendas programáticas en las que se incluían el Ministerio del Interior y Ministerio de Comercio.

Ley 1333 de 2009: ley sancionatoria ambiental. En este marco normativo se expresó la competencia de las autoridades ambientales para que estas, en el marco de sus competencias, impongan medidas preventivas ante eventos

que constituyan infracciones ambientales, señalando consigo en su artículo 5 qué son infracciones ambientales y determinando una serie de sanciones a imponer.

Ley 1450 de 2011: Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. En esta ley se buscó de manera particular atacar de frente a la minería ilegal, estableciendo la destrucción de la maquinaria y bienes en extracción ilegal de minería, así mismo buscó fortalecer las multas y sanciones contempladas en el código penal, determinó que la revocatoria frente a licencias ambientales sería una causal de cancelación de títulos mineros y se definió la suspensión y caducidad de títulos mineros por incumplimiento a las obligaciones en materia de seguridad minera.

Decreto 2235 de 2012. En esta norma se establece, de manera imperativa, la destrucción de maquinaria pesada y sus partes, siempre que con ella se realicen actividades de minería sin título o sin licencia ambiental.

La decisión 774 del 2012 de la Comunidad Andina de Naciones. Señala que los países miembros deben adoptar medidas conducentes para lograr la formalización minera, así como propender a regular la minería artesanal o tradicional. Por otra parte, señala que los países deben promover métodos y tecnologías que sean acordes con el sostenimiento de los recursos naturales.

Artículo 6.- procedimientos de decomiso y/o incautación, destrucción e inutilización de bienes, maquinaria, equipos e insumos utilizados en la minería ilegal 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. (Comunidad Andina de Naciones, 2012, p. 1)

Plan Nacional de Desarrollo Minero 2012. Se define en este plan lo concerniente a la

minería artesanal y se determina la formalización y caracterización de esta, establece diferencias entre pequeña minería y minería artesanal, señala la importancia de la minería comunitaria, establece la necesidad de delimitar áreas de especial importancia ecosistémica y señala la necesidad de clasificarla.

Decreto 933 de 2013. En este decreto se aborda la definición de minería tradicional desde el punto de vista de la informalidad y se establecen los mecanismos para su formalización, así mismo busca que los titulares mineros que contribuyan a la formalización de los mineros tradicionales obtengan beneficios tributarios y crediticios.

Ley 1658 de 2013 “Ley de Mercurio”. Establece nuevos mecanismos e incentivos, en pro de lograr la formalización minera de pequeña escala en el país, a través del otorgamiento de créditos flexibles, programas de financiamiento y se crea el subcontrato de formalización minera. Se caracterizó por su búsqueda en la eliminación del uso del mercurio en las actividades de explotación. Además, se establecen disposiciones para la comercialización y el uso de mercurio en las diferentes actividades industriales del país, se fijan requisitos e incentivos para su reducción y eliminación, y se dictan otras disposiciones.

Política Nacional para la formalización de la minería en Colombia – Resolución N.º 90719 de 2014. (T4) En esta nueva política se busca establecer elementos de apoyo a los mineros informales, de manera que se pueda formalizar la actividad. La política cuenta con 8 líneas estratégicas para su implementación: “coordinación interinstitucional, formación para el trabajo minero, inclusión diferencial y desarrollo social, información para la formalización, fortalecimiento técnico, asociativo y empresarial, recursos e incentivos, minería bajo el amparo de un título y normatividad y lineamientos” (Política minera de Colombia, 2016, p. 2), todas estas en busca de una solución a los inconvenientes generados con la informalidad minera (Ortiz, 2014).

Ley 1801 de 2016: Código de Policía Nacional. Señala las facultades de la policía frente a la explotación minera, las cuales son contrarias a la normatividad ambiental y que repercuten en el ambiente y en la salud de las personas. En el artículo 105 señala las actividades que son contrarias a la minería y por tanto son objeto de control, que pueden dar lugar a las medidas correctivas, entre ellas señala realizar actividades de explotación o minería de subsistencia en áreas declaradas y excluibles de minería, realizar actividades mineras sin el amparo de un título minero debidamente inscrito en el registro minero nacional o licencia ambiental, entre otros.

Plan Nacional para el Desarrollo Minero año 2019. En el plan de 2009 se busca fortalecer la actividad minera con visión a largo plazo. Así mismo, señala al departamento de Boyacá como uno de los principales productores de carbón, con producciones que superan las 1,300 toneladas al año promedio, buscando legalizar el 100 % de los mineros.

Ley 2111 de 2021. En esta ley se modifica la Ley 599 del 2000 en el sentido de:

ARTICULO 333. El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente explote, explore o extraiga yacimiento minero, o explote arena, material pétreo o de arrastre de los cauces y orillas de los ríos por medios capaces de causar graves daños a los recursos naturales o al medio ambiente, incurrirá en prisión de treinta y dos (32) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. (Ley 2111, 2021)

Entidades con competencia frente a la minería ilegal

Corporación autónoma regional de Chivor Corpochivor

La Corporación Autónoma Regional de Chivor (CORPOCHIVOR), es una entidad estatal de orden nacional, creada mediante la Ley 99 de 1993, hace parte del Sistema Nacional Ambiental, contrario al argot popular, con autonomía administrativa, financiera y presupuestal, con patrimonio propio y personería jurídica, la cual no se encuentra adscrita, ni vinculada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). Tiene como función principal la ejecución de la Política Nacional Ambiental, administrar el medio ambiente y los recursos naturales renovables en la región, cuyo fin es garantizar la conservación, restauración y desarrollo sostenible.

Frente a la minería ilegal, la Ley 1333 de 2009, establece que se encuentra en cabeza de la autoridad ambiental imponer medidas preventivas para prevenir o impedir la ocurrencia de un hecho que atente contra el ambiente o los recursos naturales, en esta medida la citada ley establece que, una vez conocido el hecho de oficio, la autoridad ambiental podrá establecer la necesidad de imponer medidas preventivas, la cual se deberá legalizar a través de un acto administrativo.

Alcaldía de Ventaquemada

Los municipios han sido designados por ley a ser los primeros en atender la minería ilegal, de esta forma lo refirió el Código de Minas de 2001, que entre otras cosas señaló que recae en los alcaldes municipales resolver conflictos entre barequeros y titulares mineros, así como inscribir a los barequeros. La Ley 685 de 2001, determinó en su artículo 159 qué es la exploración y explotación ilícita de yacimientos mineros, cuando se realiza el aprovechamiento ilícito de recursos mineros y en qué momento procede el decomiso provisional de los minerales por parte de los alcaldes municipales.

El código de minas (vigente), en su artículo 306 determinó la competencia de los alcaldes frente a la minería que se realice sin título, señalando así que dicha minería es objeto de suspensión por parte del alcalde cuando tenga

conocimiento de la presencia de la misma, ya sea de oficio o a petición de parte, la cual será indefinida, y que la omisión de realizar la suspensión será concebida como falta grave y consecuentemente objeto de sanción disciplinaria.

Adicionalmente, el código referido, indica que los alcaldes podrán otorgar amparos administrativos, con el objeto de suspender de manera inmediata la ocupación, perturbación o despojo de terceros que se realice en áreas tituladas, procedimiento que se llevará a cabo mediante un procedimiento breve sumario.

Agencia Nacional Minera (ANM)

Esta corresponde a la autoridad minera administradora del recurso minero a nivel nacional, cuya función primordial es el otorgamiento de títulos mineros y el control y seguimiento en la explotación minera a nivel nacional. Aunque esta entidad no registra una competencia funcional frente a la minería ilegal, es un enlace para denunciar la explotación ilegal, la cual entre sus funciones y acorde con el Decreto 1755 de 2015, debe trasladar a la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural (DICAR), la cual se encarga de adelantar la investigación y verificación en relación con la minería ilegal.

Policía nacional

Se encuentra en cabeza de esta autoridad civil adelantar los procedimientos de decomiso de mineral cuya procedencia sea de carácter ilícito conforme lo ha establecido el artículo 2.2.5.6.1.4.2 del Decreto 1073 de 2015. Por otra parte, es imperativo señalar que la policía nacional, conforme lo establece el Decreto 2235 de 2012, quedó revestida de facultades para realizar la destrucción de la maquinaria pesada que se incauta en el ejercicio de actividades de minería ilegal.

Asimismo, el Código Nacional de Policía, Ley 1801 de 2016, estableció la facultad de la policía frente a las actividades de control de minería

en las que las actividades desarrolladas fueran contrarias a la minería legal.

Minería ilegal en el páramo de Rabanal

Aunque por décadas se ha buscado un equilibrio armónico entre la legalidad de la minería y el crecimiento sostenible de los recursos naturales, estos esfuerzos han resultado en vano, toda vez que, aunque existe un sin número de leyes y decretos, estos han resultado insuficientes para el control eficaz de la explotación de recursos mineros en las áreas de reserva y áreas de importancia ecosistémica. Sea éste el caso del páramo de Rabanal, el cual se encuentra en las jurisdicciones de las Corporaciones Autónomas Regionales como lo son CORPOCHIVOR, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y Corporación Autónoma Regional de Boyacá (CORPOBOYACÁ).

El Estado colombiano ha visto surgir, a lo largo del tiempo, diferentes iniciativas encaminadas a la protección de los ecosistemas y áreas de especial importancia ecosistémica en el que sobresale la normatividad en protección de los páramos, entre los cuales tenemos las memorias generadas en el Congreso Mundial de Páramos el cual se llevó a cabo en Paipa en el año 2002, las Resoluciones 0769 del 2002 y 0839 de 2003 del Ministerio de Ambiente, vivienda y Desarrollo Territorial - hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible- además de varias iniciativas y proyectos de ley desde el Congreso de la República que por muchas razones, no lograron constituirse como leyes, pero que en ningún momento dudaron en la importancia de estos ecosistemas estratégicos.

A pesar de los diferentes avances que se han tenido en materia reglamentaria y la indiscutible sensibilización pública que se ha hecho frente a la problemática de conservación de los páramos, la actividad de explotación de carbón ha tenido un crecimiento excepcional, mermando de

manera latente los recursos ambientales del entorno paramuno. Lo anterior de la mano con el aumento en el valor del carbón coquizable, lo que conlleva a que la extracción de carbón ilegal se multiplique de manera desenfrenada en todos los frentes posibles.

Si bien es cierto que la explotación de carbón se ha convertido en una fuente de empleo excepcional y ha subido los estándares económicos frente a la pobreza de la comunidad aledaña, también se ha constituido como la principal amenaza para este importante ecosistema estratégico. En un primer acercamiento a la normativa que protege los recursos naturales y blinda a este ecosistema estratégico encontramos el Plan de Manejo Ambiental del Macizo de Rabanal (CORPOCHIVOR, 2008). El cual señala el régimen de usos entre los cuales se encuentran el uso principal, los usos compatibles, los usos condicionados y los usos prohibidos. En este sentido, es imperativo establecer que el Plan de Manejo de Aguas (PMA) del Páramo de Rabanal ha señalado:

En las veredas de Gachaneca y Tibita Centro se adelantan labores mineras no legalizadas que deben ser prioritariamente atendidas. Es uno de los núcleos más importantes por constituir la parte alta del río Albarracín y porque sectores más altos colindan con grandes predios que aún mantienen significativos relictos de vegetación nativa de encenillales y gacales (municipio de Guachetá). (CORPOCHIVOR PMA, 2008, pg. 553)

Análisis normativo frente a la problemática de la extracción ilícita de minerales en el páramo de Rabanal

Al establecer la minería ilegal como una problemática de carácter general, el Estado colombiano ha buscado diferentes mecanismos de atacar el problema, sin embargo, dichos

mecanismos no han sido los más conducentes, dada la baja fortaleza jurídica de los mismos. En este sentido, se hace necesario realizar un análisis a dicha normativa para establecer de fondo cuáles son las falencias de estas y así establecer mecanismos eficaces que llenen los vacíos normativos. Es por ello que realizaremos un análisis a cada uno de ellos en búsqueda de sus problemas de fondo y definiremos en el acápite de conclusiones cómo fortalecer dicha problemática.

Ley 685 de 2001: Código de minas

En este código se definen las competencias de los alcaldes municipales frente a la explotación ilegal de minerales, situación que se encuentra enmarcada en el artículo 306 del mismo, aunque se busca que el alcalde municipal como primera autoridad policiva sea la encargada de generar un primer frente a la actividad de minería ilegal, el artículo se queda corto toda vez que este señala:

ARTÍCULO 306. Minería sin título. Los alcaldes procederán a suspender, en cualquier tiempo, de oficio o por aviso o queja de cualquier persona, la explotación de minerales sin título inscrito en el Registro Minero Nacional. Esta suspensión será indefinida y no se revocará sino cuando los explotadores presenten dicho título. La omisión por el alcalde de esta medida, después de recibido el aviso o queja, lo hará acreedor a sanción disciplinaria por falta grave. (Ley 685 de 2001, p. 20)

El artículo establece la competencia de los alcaldes frente a la suspensión en cualquier tiempo de la explotación ilegal de minerales sin título. Por ende, es imperativo determinar que el artículo reviste a los alcaldes de poder realizar la suspensión de la actividad extractiva más no del decomiso de los elementos con los cuales se comete la infracción. Al respecto, en el páramo de Rabanal se ha evidenciado cómo el alcalde municipal ha realizado estas actividades de suspensión las cuales vienen acompañadas de la imposición de cintas, sin embargo, es evidente que el mecanismo de la imposición de

las cintas de sellamiento se queda corto ante los infractores, siendo necesaria una fórmula más a fondo.

Ley 1333 de 2009: Ley Sancionatoria Ambiental

La Ley 1333 conocida como la Ley Sancionatoria Ambiental, reviste a las corporaciones autónomas regionales y a otras entidades de la potestad sancionatoria y de imposición de medidas preventivas, aunque la norma en comento da un primer paso para contrarrestar la ilegalidad, esta ley recae en algunos vacíos legales, sea el caso al establecer en su artículo 13 la iniciación de las medidas preventivas que señala:

Una vez conocido el hecho, de oficio o a petición de parte, la autoridad ambiental competente procederá a comprobarlo y a establecer la necesidad de imponer medida(s) preventiva(s), la(s) cual(es) se impondrá(n) mediante acto administrativo motivado. Comprobada la necesidad de imponer una medida preventiva, la autoridad ambiental procederá a imponerla mediante acto administrativo motivado. (Ley 1333 de 2009, p. 2)

Dejando a entrever que solo se podrá imponer la medida preventiva a través de un acto administrativo, perdiendo en esta medida su carácter de inmediatez y supeditándola al formalismo de la burocracia y el papeleo, en tanto se contradice directamente con el parágrafo segundo del mismo artículo que establece:

Parágrafo 2º. En los casos en que una medida preventiva sea impuesta a prevención por cualquiera de las autoridades investidas para ello, dará traslado de las actuaciones en un término máximo de cinco (5) días hábiles a la autoridad ambiental competente y compulsará copias de la actuación surtida para continuar con el procedimiento a que haya lugar. (Ley 1333 de 2009, p. 2)

En dicho párrafo se avizora la posibilidad de imponer medidas preventivas, lo que implica la eficacia relacionada directamente con la inmediatez de la medida (Sentencia C-703 de 2010) y señala que esta puede ser impuesta por cualquiera de las autoridades investidas para el caso en concreto, corriendo traslado a la autoridad ambiental en el término de cinco días, desconociendo en esta medida que la misma ley 1333 en su artículo 2 estableció la facultad a prevención:

El Ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible; la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales; las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible; las Unidades Ambientales Urbanas de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993; los establecimientos públicos a los que hace alusión el artículo 13 de la Ley 768 de 2002; la Armada Nacional; así como los departamentos, municipios y distritos, quedan investidos a prevención de la respectiva autoridad en materia sancionatoria ambiental. En consecuencia, estas autoridades están habilitadas para imponer y ejecutar las medidas preventivas y sancionatorias consagradas en esta ley. (Ley 1333 de 2009, p. 1)

Lo anterior genera más dudas que certidumbre en la aplicación de la norma. Del mismo modo, establece la posibilidad de imponer medidas preventivas a los municipios y distritos con el objeto de evitar graves daños al medio ambiente, (Sentencia C-703 de 2010), desconociendo de igual manera que la única manera de demostrar el daño ambiental a través de los informes técnicos que emite la autoridad ambiental. En este sentido, ¿podría un alcalde municipal imponer una medida preventiva, bajo la premisa de un supuesto de hecho de daño ambiental y fundado en el principio de precaución? Recordemos que la Sentencia C-703 de 2010 de la Corte Constitucional señaló:

La Corte ha advertido que la adopción de medidas fundadas en el principio de precaución

debe contar con los siguientes elementos: (i) que exista peligro de daño, (ii) que éste sea grave e irreversible, (iii) que exista un principio de certeza científica, así no sea esta absoluta, (iv) que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente y (v) que el acto en que se adopte la decisión sea motivado. (Sentencia C-703 de 2010, p. 12)

Regresando este último a la adopción de acto administrativo, el cual se aleja en todo sentido de la inmediatez, que genera la eficacia de la medida preventiva.

Ley 1801 de 2016: Código de policía nacional

La facultad de imponer medidas preventivas otorgada a la policía nacional en materia de minería ilegal adquiere mayor fuerza en la presente y ley y con mayor contundencia, sobre todo en las actividades extractivas de minerales en áreas de páramo y zonas de reserva forestal, así como en aquellas actividades que se realiza la explotación sin contar con título minero o sin licencia ambiental. Sin embargo, la falta de articulación de las autoridades revestidas de poder sancionatorio con la fuerza pública en materia de ilegalidad minera ha sido una constante en las diferentes regiones, en las que se ha buscado mitigar los impactos ambientales, los problemas de seguridad y de grupos al margen de la ley, donde las autoridades policivas han optado por atender a las diferentes autoridades en procura del bienestar de sus agentes de ley, además supeditados a un precepto de ausencia de fuerza para cubrir las necesidades de la población, falta de vehículos para el desplazamiento de sus integrantes, ausencia de lugares de acopio para colocar los elementos decomisados y falta de recursos financieros para contratar vehículos de transporte para movilizar los objetos producto de decomiso.

Ley 2111 de 2021

En esta ley se adiciona y modifica al artículo 332 de la Ley 599 de 2000, el cual quedó de la siguiente manera:

El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente explote, explore o extraiga yacimiento minero, o explote arena, material pétreo o de arrastre de los cauces y orillas de los ríos por medios capaces de causar graves daños a los recursos naturales o al medio ambiente, incurrirá en prisión de treinta y dos (32) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. (Ley 599 de 2000, p. 23).

Al respecto, es necesario señalar que, si bien es cierto que aumentó el tope de prisión a la comisión de las conductas descritas en el verbo rector, estas están supeditadas a demostrar los graves daños a los recursos naturales o al medio ambiente, lo que significa que los daños leves o moderados no son objeto de estudio de la presente norma. Previo a ello es pertinente establecer que las autoridades ambientales que apoyan el trabajo, CTI y la fiscalía, no cuentan con la capacidad técnica operativa para determinar el daño ambiental, lo que genera un vacío normativo en materia penal para que el aparato jurisdiccional penal se ponga en movimiento en búsqueda de sancionar los delitos ambientales que por este hecho ocurran.

En atención a las anteriores premisas, se puede establecer que abordar la extracción ilícita de minerales en el páramo de Rabanal, se hace una labor de difícil consecución, por cuanto la normativa en esta materia deja difíciles presupuestos, que más que generar elementos de mitigación, deriva en dificultades para el Estado en cabeza de las instituciones encargadas de materializar las medidas preventivas y correctivas.

Conclusiones

Es necesario realizar una modificación al código de minas, Ley 685 de 2001, con el objetivo de regular de manera taxativa las competencias frente a la actividad de extracción ilícita de materiales de minería, en lo que refiere a la competencia de los alcaldes respecto del decomiso de elementos utilizados para la comisión de la actividad minera sin título minero. Las instituciones encargadas de realizar los controles a la minería ilegal se caracterizan por baja capacidad institucional, financiera y presupuestal, que permita afrontar el flagelo de la minería ilegal, así como realizar actividades contundentes que ataquen de fondo el problema. Se requiere un fortalecimiento de las autoridades ambientales, los municipios y las autoridades de policía, para llevar a cabo las medidas preventivas necesarias que evite la continuación de la explotación de los recursos naturales.

La Ley 1333 de 2009, aunque en un primer intento busca regular de manera efectiva la imposición de las medidas preventivas conserva varios que no permiten a las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible que ataquen de fondo el problema. La ley limita el accionar a la imposición de medida preventiva en caso de flagrancia, frente a la medida preventiva a prevención y el mecanismo como se debe realizar al interior de la autoridad ambiental en protección de los recursos naturales.

La problemática de la extracción ilícita de minerales en el páramo de Rabanal no constituye solamente un factor de deterioro al ambiente, sino que tiene una incidencia de carácter social. Existe un gran número de personas que tiene su sustento en la minería ilegal, por tanto, se hace necesario crear mecanismos de reconversión y sustitución de la actividad minera ilegal, en tal medida que no se afecten los ingresos económicos en forma sustancial. No basta con generar un sin número de políticas en contra de la minería ilegal, si estas vienen acompañadas de soluciones efímeras, sin un trasfondo

social, en el que el Estado representado por el gobierno central, realice un acompañamiento adecuado y permanente tanto a las entidades encargadas de proteger los recursos naturales, como a las comunidades, las cuales terminan siendo junto con el ambiente, las más afectadas por las decisiones poco profundas del Estado colombiano.

Un mes antes de la presentación del presente artículo, se presenta una emergencia en el municipio de Samacá, a causa de la mala práctica de la minería (Carbón), dejando a 5 familias sin su cabeza principal y sin ningún sustento para su manutención. Lo anterior, debido a los malos manejos de estas minas, por acumulación de gases y por no cumplir con los estándares de manejo de seguridad industrial y salud ocupacional. Pero el gobierno y las entidades no se articulan en torno de esta problemática, no toman cartas en el asunto dejando siempre al más desfavorecido (el campesino) a merced de estas mafias, que lo único que les interesa es la ganancia económica.

Referencias

ARJONA Andrea. (2010) El Boom Minero en Colombia: ¿Boom de la Minería Ilegal y la Minería Antitécnica? *El Tiempo*.

Congreso de la República de Colombia. (15 de agosto de 2001). Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones. [Ley 685 de 2001].

Congreso de la República de Colombia. (15 de julio de 2013). Por medio de la cual se establecen disposiciones para la comercialización y el uso de mercurio en las diferentes actividades industriales del país, se fijan requisitos e incentivos para su reducción y eliminación y se dictan otras disposiciones. [Ley 1658 de 2013].

Congreso de la República de Colombia. (16 de junio de 2011). Por la cual se expide el Plan

Nacional de Desarrollo, 2010-2014. [Ley 1450 de 2011].

Congreso de la República de Colombia. (21 de julio de 2009). Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones. [Ley 1333 de 2009].

Congreso de la República de Colombia. (24 de julio de 2000). Por la cual se expide el Código Penal. [Ley 599 de 2000].

Congreso de la República de Colombia. (28 de junio de 1994). Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones. [Ley 141 de 1994].

Congreso de la República de Colombia. (29 de julio de 2016). Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. [Ley 1801 de 2016].

Congreso de la República de Colombia. (29 de julio de 2021). Por medio del cual se sustituye el título xi "de los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente" de la ley 599 de 2000, se modifica la ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones. [Ley 2111 de 2021].

Corporación Autónoma de Chivor (CORPOCHIVOR). Instituto de investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (IAvH), Corporación Autónoma Regional de cundinamarca (CAR), Corporación Autónoma Regional de Boyacá (CORPOBOYACÁ) (2008). Plan de manejo ambiental del Macizo de Rabanal. Convenio interadministrativo No. 07-06-263-048 (000404)

CORPOCHIVOR – Corporación Autónoma Regional de Chivor. (2016). <https://www.corpochivor.gov.co/>

Corte constitucional, Sala plena. (6 de septiembre de 2010). Sentencia C-703-10 [M.P: Mendoza, GE.].

- CHAPARRO, Eduardo. La llamada pequeña minería: un enfoque empresarial, CEPAL, 2007.
- Henao, J. y García, M. (2016) Medio ambiente y desarrollo sostenible en la actividad minera. Editorial Universidad Externado de Colombia.
- IDEAM (2006). Paramos y sistemas de vida Rabanal
- Ministerio de Minas y Energía. (1997) Plan Nacional de Desarrollo Minero. Publicación de la Unidad de Planeación Minero-Energética – UPME. <http://www.upme.gov.co/Docs/Plan%20nacional%20de%20desarrollo%20minero.pdf>
- Ministerio de Minas y Energía. (20 de abril de 2016). Resolución 40391/2016. Por la cual se adopta la Política Minera Nacional. <https://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2016/04/politica-nacional-minera-resolucion-40391-2016.pdf>
- Ministerio de Minas y Energía. (2002) Plan Nacional de Desarrollo Minero. Publicación de la Unidad de Planeación Minero-Energética – UPME. <https://www1.upme.gov.co/simco/PlaneacionSector/Documents/1157.pdf>
- Ministerio de Minas y Energía. (2012) Plan Nacional de Desarrollo Minero. Publicación de la Unidad de Planeación Minero-Energética – UPME. <http://www.uptc.edu.co/export/sites/default/eventos/2012/cim/documentos/pnom.pdf>
- Ministerio de Minas y Energía. (2019) Plan Nacional de Desarrollo Minero. Publicación de la Unidad de Planeación Minero-Energética – UPME. <https://www1.upme.gov.co/simco/PlaneacionSector/Documents/PNDM Dic2017.pdf>
- Ministerio de Minas y Energía. (8 de julio de 2014). Resolución 90719/2014. Por la cual se adopta la Política Nacional para la Formalización de la Minería. https://normas.cra.gov.co/gestor/docs/resolucion_minminas_90719_2014.htm
- Ortiz A. (2014) *Manual derecho minero, consulta previa leyes mineras*. Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Presidente de la República de Colombia. (23 de diciembre de 1988). Código de Minas. [Decreto 2655 de 1988].
- Presidente de la República de Colombia. (29 de noviembre de 1994). Por el cual se reglamenta el artículo 58 de la Ley 141 de 1994. [Decreto 2636 de 1994].
- Presidente de la República de Colombia. (30 de octubre 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. [Decreto 2235 de 2012].
- Presidente de la República de Colombia. (5 de noviembre de 1993). Por el cual se expide el Reglamento de Higiene y Seguridad en las Labores Mineras a Cielo Abierto. [Decreto 2222 de 1993].
- Presidente de la República de Colombia. (9 de mayo de 2013). Por el cual se dictan disposiciones en materia de formalización de minería tradicional y se modifican unas definiciones del Glosario Minero. [Decreto 933 de 2013].