

# **Protocolo para la Investigación**

Casos de Minería Ilegal

**Fiscalía General de la Nación**

Delegada para las Finanzas Criminales  
Dirección Especializada de Investigaciones Financieras

**Fiscalía General de la Nación**  
Bogotá, Colombia

Marzo de 2019

# Tabla de Contenido

---

<b>Introducción .....</b>	<b>5</b>
<b>Protocolo de investigación .....</b>	<b>7</b>
Eje de producción y comercialización primaria .....	8
Eje de Comercialización .....	9
Eje de comercialización internacional.....	9
<b>Estrategias de Investigación .....</b>	<b>11</b>
<b>Eje Producción y comercialización primaria .....</b>	<b>11</b>
Desarrollo de labores de prospección e identificación.....	11
Verificación en Campo .....	12
Planeación y desarrollo de la operación.....	13
Análisis del proceso de comercialización primario .....	13
Elaboración de análisis de caracterización.....	14
<b>Eje de Comercialización .....</b>	<b>14</b>
Proceso de comercialización en campo y territorial .....	15
Identificación del vendedor de minerales .....	16
Existencia de licencias o permisos de explotación.....	16
Determinación de las cantidades permitidas .....	17
Determinación de la cadena de transacciones .....	18
Verificación de la documentación aportada por el comercializador .....	19
<b>Eje de Comercialización Internacional .....</b>	<b>20</b>
Análisis e investigación de comercializadoras .....	21
Exportaciones declaradas .....	22
Importaciones declaradas de minerales de acuerdo con el origen.....	22
<b>Esquema de Investigación.....</b>	<b>23</b>
Conocimiento del Cliente .....	23
Establecimiento de Hipótesis.....	24
Determinación de Controles y Fuentes de Información .....	24
Análisis de Información y Verificaciones.....	25
Investigación Financiera y Patrimonial Paralela .....	26



# Introducción

---

La minería ilegal es actualmente uno de los problemas más grandes que enfrentan los países que poseen yacimientos importantes –e inexplorados- de metales y minerales de gran valor, lo cual lo hace atractivo para aquellas personas, que sin tener licencias, conocimientos expertos o acceso a tecnología avanzada de exploración y explotación, desarrollan estas actividades de maneras anti técnicas y en general, con grandes daños al medio ambiente.

En general, la lucha en contra de esta actividad se ha dado en el marco de la afectación directa a quienes se dedican a las labores de extracción de minerales y en algunos casos, a las actividades delictivas asociadas con estas labores (trata de personas, prostitución, financiación del terrorismo, corrupción, entre otras).

Esto ha hecho que, a pesar de lograr una buena efectividad operacional en cuanto a capturas y decomisos, la realidad del negocio es que los capturados son rápidamente reemplazados y la actividad continúa con relativa regularidad.

Es por esto que, la Fiscalía General de la Nación les presenta una propuesta de investigación y lucha contra este flagelo, que permita lograr una mayor eficiencia en la identificación y neutralización de las organizaciones que financian el desarrollo de este tipo de actividades y ante todo, optimizar los recursos que el Estado puede orientar hacia la neutralización de este tipo de actividades.



# Protocolo de investigación

La cadena de producción, comercialización y exportación de minerales presenta una gran cantidad de complejidades en cada uno de sus eslabones, lo cual ha hecho recomendable la división de la misma en varios ejes lo cual permite una comprensión y seguimiento más sencillo de esta actividad.

Así mismo, es importante mencionar que el estado participa de diferentes maneras en el desarrollo de la cadena, ya sea a través de entidades que se encargan de la vigilancia y regulación de la actividad, así como de las labores propias del control policial y judicial de aquellos que ejercen de manera ilegal (criminal) esta actividad.

Es así como la Fiscalía General de la Nación ha dividido la cadena de producción en los siguientes ejes y eslabones:

## Eslabones en la cadena de producción y comercialización de minerales

Producción y Comercialización Primaria	<b>Explotación</b>
	<b>Prospección</b> Desarrollo de las actividades de identificación y delimitación de yacimientos
	<b>Descapote terreno</b> Desarrollo de las actividades de retiro de la capa vegetal y exposición del yacimiento
	<b>Desarrollo explotación minera</b> Desarrollo de las actividades de explotación minera
	<b>Cierre de Mina</b> Desarrollo de las actividades de cierre y/o abandono del yacimiento minero
	<b>Comercialización en terreno</b>
Comercialización Nacional	<b>Compra en terreno</b> Compra a mineros locales por parte de intermediarios motorizados
	<b>Intermediario local</b> Consolidador local (veredal o municipal) de los minerales producidos
	<b>Transporte</b>
	<b>Transporte de minerales a acopiador regional</b> Actividades relacionadas con el transporte de minerales a acopiadores regionales (ciudades medianas)
	<b>Intermediario regional</b> Persona o empresa encargada de la adquisición de minerales a intermediarios locales
	<b>Comercializadora</b>
Comercialización Int.	<b>Compra de mineral a intermediarios regionales</b> Empresa que se encarga de adquirir volúmenes importantes de minerales a intermediarios regionales
	<b>Transformación y refinación inicial de minerales</b> Proceso de limpieza y purificación de los minerales adquiridos
	<b>Consolidación</b> Proceso de fundición y/o consolidación de minerales en formas adecuadas para su transporte
	<b>Comercializadora Internacional</b>
	<b>Consolidación carga</b> Proceso de consolidación de minerales para su exportación
	<b>Desarrollo trámites aduaneros</b> Diligenciamiento y procesamiento de la documentación requerida para la exportación de los minerales
<b>Exportación minerales</b> Proceso de venta y transporte de minerales a compradores internacionales	
<b>Reintegro divisas</b> Reintegro de las divisas obtenidas por concepto de la exportación de minerales	

## **Eje de producción y comercialización primaria**

Este eje comprende todas las actividades desde la prospección hasta la extracción del mineral y su posterior venta al comprador inicial, en la cual se presentan la mayor cantidad de infracciones (crímenes) observables y en el cual se desarrolla la mayor parte de la actividad física que permite la producción de minerales.

Este eje se debe analizar de manera independiente, no solo por la gran diferencia que presenta con las otras actividades de la cadena, sino también, porque es aquí donde existe la mayor parte de la informalidad que facilita el desarrollo de actividades delictivas, ya que en general el estado tiene poca presencia y ejerce muy pocas actividades de control sobre el desarrollo de la producción.

Ahora bien, en este eje podemos diferenciar dos tipos de productores, los productores ancestrales (pequeños mineros, barequeros, chatarreros, etc.) y aquellos que cuentan con títulos mineros otorgados por el estado y que desarrollan actividades industriales de minería.

El primer grupo presenta unas características especiales en las cuales cabe destacar volúmenes pequeños de producción localizadas en zonas alejadas de los grandes centros urbanos, personas con altos niveles de pobreza, ausencia del estado y una gran marginalización de estas poblaciones.

Es así como en el caso colombiano se ha observado el uso de estas personas para la legalización de grandes volúmenes de producción, lo cual dificulta el desarrollo de las investigaciones, por lo que la justicia debe buscar a un gran número de personas, entrevistarlas y evidenciar el uso fraudulento de estas personas (normalmente se realizan pagos pequeños para obtener el uso de su cupo) para la legalización de estos minerales.

Adicionalmente, se presenta también el uso de técnicas inadecuadas para la explotación de estos minerales, lo cual genera una gran parte del impacto ambiental que se observa en ríos y selvas de Sur América, con el agravante de que en el mismo participan organizaciones criminales que desplazan a las comunidades locales y posteriormente, le permiten la explotación de los yacimientos ancestrales en algunos momentos del día.

Para finalizar este eje, encontramos la compra de los minerales por parte de comercializadores que podríamos llamar “primarios” quienes adquieren de manera domiciliaria pequeñas cantidades de oro, para luego consolidarlas y venderlas a comercializadoras o fundidoras locales, las cuales se encargan del ingreso de esta mercancía a la cadena que finalmente lleva el mineral al exterior.

## **Eje de Comercialización**

En este eje se presenta generalmente la legalización del mineral ilegal obtenido en los eslabones iniciales de la producción, ya que es aquí donde se consiguen las certificaciones de los productores artesanales o tradicionales que permiten introducir en la cadena, el mineral que se obtiene en minas de carácter ilegal.

Es importante tener en cuenta que la producción minera requiere de un gran capital para su desarrollo, dado que la exploración y explotación de estos minerales comprende una serie de actividades que determinan la viabilidad económica de los mismos y que tan solo en los últimos años, con el incremento en los valores de las materias primas, han hecho productivas este tipo de actividades.

Los comercializadores actúan como los grandes financiadores de la actividad, quienes facilitan la circulación del dinero utilizado para el desarrollo de la producción ilegal, ya sea ejerciendo controles pobres sobre la investigación del origen de los minerales ilegales o simplemente financiando directamente esta explotación.

Así mismo, se ha observado una participación cada vez mayor de grandes organizaciones comerciales a nivel nacional e internacional, las cuales aprovechan los menores precios de los minerales ilegales para fortalecer sus márgenes y de esta manera mejorar su posición competitiva en el mercado.

Finalmente, uno de los objetivos de las investigaciones criminales es el de determinar el grado de participación y en especial, la forma en la cual este tipo de actividades comerciales se desarrollan de tal manera que sea posible desvirtuar la supuesta legalidad de estos proveedores y por esta vía, generar procesos legales que progresen de los delitos ambientales hacia delitos relacionados con el enriquecimiento ilícito y el lavado de activos.

## **Eje de comercialización internacional**

El último eje que se analiza es el de comercialización internacional, donde se determina la forma en la cual los minerales son vendidos a los compradores internacionales, el método de transporte, la declaración de estos en el exterior, el pago que se realiza sobre estas exportaciones y el posterior reintegro de las divisas resultantes al país.

Este eje es otro de los objetivos de las investigaciones criminales, ya que se puede determinar la presencia de personas y empresas extranjeras que facilitan el desarrollo de la producción ilegal de minerales y que ante el poco control que ejercen las autoridades locales, pueden obtener importantes rendimientos mediante el aprovechamiento ilegal de yacimientos mineros.

Así mismo, es importante destacar la creciente colaboración de entidades a nivel nacional e internacional en el combate a estas actividades ya que esto permite una mejor comprensión del fenómeno global y la persecución del delito sin importar las fronteras internacionales.

## Definición y Participantes

### Producción y Comercialización de Minerales

	Explicación	Intervinientes		Tipo de Control
		Estado	Privado	
<b>Producción y Comercialización Primaria</b>	Este eje comprende todas las actividades desde la prospección hasta la extracción del mineral y su posterior venta al comprador inicial, en la cual se presentan la mayor cantidad de infracciones (crímenes) observables y en el cual se desarrolla la mayor parte de la actividad física que permite la producción de minerales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministerio de Minas</li> <li>Agencia Nacional de Minería</li> <li>Gobernaciones</li> <li>Alcaldías</li> <li>Fuerzas Armadas</li> <li>Policía Nacional</li> <li>Agencia Nacional de Licencias Ambientales</li> <li>Fiscalía General de la Nación</li> <li>Ministerio de Trabajo</li> <li>Ministerio de Salud</li> <li>Instituto Colombiano de Bienestar Familiar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mineros de Subsistencia</li> <li>Tenedores de Licencias de Explotación</li> <li>Tenedores de Títulos Mineros</li> <li>Compradores de Minerales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Registro en sistemas misionales                             <ul style="list-style-type: none"> <li>RUCOM</li> <li>SI-MINERO</li> <li>RUT</li> </ul> </li> <li>Registro otorgamiento de Licencias</li> <li>Registro transacciones de minerales</li> <li>Licencia Ambiental</li> <li>Permisos uso explosivos</li> <li>Verificación sustancias controladas</li> </ul>
<b>Comercialización Nacional</b>	En este eje se presenta generalmente la legalización del mineral ilegal obtenido en los eslabones iniciales de la producción, ya que es aquí donde se consiguen las certificaciones de los productores artesanales o tradicionales que permiten introducir en la cadena, el mineral que se obtiene en minas de carácter ilegal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Agencia Nacional de Minería</li> <li>DIAN</li> <li>Ministerio de Transporte</li> <li>Fiscalía General de la Nación</li> <li>Policía Nacional</li> <li>Fuerzas Armadas</li> <li>Alcaldías</li> <li>Gobernaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transportadores</li> <li>Comercializadores</li> <li>Comercializadoras Internacionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Registros Policía de Tránsito y Transporte</li> <li>Revisión Documentación                             <ul style="list-style-type: none"> <li>Cadena de Transacciones</li> <li>Certificaciones producción</li> </ul> </li> </ul>
<b>Comercialización Internacional</b>	El último eje que se analiza es el de comercialización internacional, en el cual se determina la forma en la cual los minerales son vendidos a los compradores internacionales, el método de transporte y declaración de estos en el exterior y el pago que se realiza sobre estas exportaciones y el posterior reintegro de las divisas al país.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Agencia Nacional de Minería</li> <li>DIAN</li> <li>Agencia Nacional de Licencias Ambientales</li> <li>Unidad de Inteligencia y Análisis Financiero</li> <li>Fiscalía General de la Nación</li> <li>Policía Nacional</li> <li>Ministerio de Comercio</li> <li>Banco de la República</li> <li>Superintendencias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comercializadora Internacional</li> <li>Exportadores Independientes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verificación Origen Minerales</li> <li>Revisión Documentación</li> <li>Revisión Técnica Minerales</li> <li>Documentos de Exportación</li> <li>Verificación Pago Regalías</li> </ul>

# Estrategias de Investigación

---

A continuación, presentamos las estrategias propuestas para la persecución de este delito en sus distintos ejes, buscando ante todo, facilitar la comprensión de la cadena y la mejor forma de actuar en contra de este tipo de fenómeno.

## **Eje Producción y comercialización primaria**

En este eje podemos identificar cuatro eslabones primarios a saber:

1. Prospección
2. Preparación
3. Explotación
4. Venta de minerales o metales en boca de mina

En general, las actividades de minería ilegal se evidencian al momento de desarrollarse la actividad de explotación, ya que en las anteriores, normalmente las personas que realizan estas actividades generan pocas huellas reconocibles para los distintos métodos con los que cuentan las administraciones locales y nacionales (sobrevuelos, información de inteligencia proveniente de agencias policiales y militares, informantes, etc.), lo cual hace que en general, las acciones operativas se lleven a cabo sobre explotaciones existentes, donde ya se generó un daño apreciable a los activos ecológicos de la zona donde se lleva a cabo esta actividad.

Es así, como la investigación debe partir del acopio de una información inicial, que permita maximizar el acopio de información y por ende, permita la aplicación de sanciones más severas que las que otorgan delitos y contravenciones menores, generando de esta manera desincentivos al desarrollo de la actividad minera ilegal y potencializando las acciones llevadas a cabo por las diferentes entidades involucradas en esta lucha.

Así mismo, es necesario identificar las entidades que participan en cada uno de los pasos, de tal manera que se realice una aproximación integral del Estado a la solución de la problemática y no se orienten todos los esfuerzos hacia el desarrollo de acciones punitivas que no perduran en el tiempo y simplemente afectan temporalmente la actividad.

Los pasos que sugerimos para la investigación en este primer eje son los siguientes:

### **Desarrollo de labores de prospección e identificación**

Este primer paso trata de agrupar todas aquellas labores que desarrollan las diferentes entidades gubernamentales (nacionales, regionales y locales), de tal manera que se genere un repositorio de

información que permita la identificación, detección y clasificación de las explotaciones mineras ilegales, su referenciación geográfica, estimación de producción potencial y la evaluación del estado original contra el estado actual de la zona afectada, que permitan valorar de manera efectiva el daño causado, la producción obtenida y por lo tanto la compensación (tanto penal como económica) que los involucrados deberán dar a la nación.

El primer producto de este paso es una iniciativa investigativa, la cual y mediante el lleno de los requerimientos locales, puede ser transformada en la apertura de un caso criminal, sin olvidar el desarrollo de casos administrativos, que pueden ser importantes alimentadores de información en etapas posteriores del desarrollo de las causas penales.

### **Verificación en Campo**

Si bien es cierto, las labores antes mencionadas permiten establecer la localización y extensión de la operación minera ilegal, es necesario que se realicen labores de campo que permitan iniciar un proceso de observación e identificación del modus operandi de la explotación, así como información básica relacionada con:

- Tipo de explotación
- Tipo y cantidad de maquinaria utilizada
- Tipo y cantidad de personal que labora (seguridad, operarios, capataces, etc.)
- Medios de comunicación utilizados y desarrollo de posibles labores de interceptación
- Elementos que permitan la judicialización efectiva de los involucrados

En este paso, se realiza la obtención de los elementos básicos probatorios que le permiten a un fiscal o a un juez de instrucción, evaluar la pertinencia (o conveniencia) de desarrollar actividades operacionales de neutralización de la operación o permitir que la misma se desarrolle un tiempo más, con el fin de obtener mayor información de las posibles organizaciones involucradas en el desarrollo de estas actividades.

Es importante tener en cuenta que el primer impulso de las autoridades civiles y policiales, es el desarrollo de operaciones que permitan el desmantelamiento de los yacimientos ilegales, sin embargo, esto no garantiza que la operación no se siga desarrollando en un futuro cercano, ya que normalmente luego de las operaciones del Estado, nuevos mineros ocupan el yacimiento y continúan con la explotación del mismo, generando que las acciones realizadas por el estado generen pocos resultados reales.

### **Planeación y desarrollo de la operación**

El desarrollo de las operaciones contra la minería ilegal debe tener en cuenta no solo los aspectos logísticos y operativos (medios de transporte, recursos, herramientas, personal especializado, etc.) sino también los objetivos propuestos para cada acción represiva.

En este punto, el o los planificadores, deben tener en cuenta no solo las acciones de neutralización de los objetivos físicos, sino también, la obtención de material probatorio tanto documental como el proveniente de las entrevistas a las personas reseñadas o capturadas, de tal manera que los operativos generen resultados inmediatos y amplíen la base táctica de información con la que cuentan las autoridades.

Los pasos básicos en este punto son los siguientes:

- Análisis, establecimiento y verificación de objetivos operacionales
- Planeamiento táctico, logístico y operacional de las acciones a desarrollar
- Identificación de posibles personas relacionadas
- Desarrollo de la operación
- Labores investigativas de campo
- Consolidación de la información recibida

Debemos tener en cuenta que uno de los objetivos principales de las operaciones debe ser el de identificar la existencia de posibles organizaciones criminales en la explotación ilegal de estos yacimientos y en especial, el posible origen de los recursos que financian la operación.

Si bien es cierto, la mayoría de personas capturadas o reseñadas en este tipo de operativos suelen ser de bajo rango en las operaciones, no es menos cierto que poseen información valiosa relacionada con: los compradores itinerantes, las personas que prestan el servicio de construcción, proveeduría y reparación de la maquinaria utilizada, los dueños de la maquinaria y el terreno y otros datos sueltos, que analizados en contexto, nos pueden dar una mejor idea de cómo opera el yacimiento y quiénes son sus posibles financiadores y dueños.

### **Análisis del proceso de comercialización primario**

La última etapa en el desarrollo operativo de las explotaciones primarias se refiere al desarrollo de un análisis completo del proceso, que permite la compra del mineral ilegalmente obtenido por parte de intermediarios locales, ya sea mediante la compra in-situ o el uso de locales acondicionados para la transacción inicial de este tipo de minerales.

En este punto, es necesario recopilar la siguiente información:

- ¿Quiénes son los compradores de los minerales?
- ¿Qué números telefónicos o medios de comunicación utilizan?
- ¿Dónde obtienen el dinero que se utiliza en la compra?
- ¿Con que frecuencia realizan transacciones?
- ¿Quién o quienes les prestan seguridad?
- ¿Participan de alguna manera en la financiación de la explotación ilegal?
- ¿Son empleados de algún distribuidor o son empresarios independientes?
- ¿A quién le venden el mineral obtenido?
- ¿Realizan el proceso de legalización del mineral?

### **Elaboración de análisis de caracterización**

Este último punto, involucra la consolidación y el análisis de los diversos casos operados en una determinada zona y en especial, el descubrimiento de patrones y características similares que permitan la identificación, descripción, neutralización y judicialización efectiva de operaciones similares, utilizando el “banco de datos” común obtenido en las diferentes operaciones y procesos policiales y judiciales.

La caracterización, sirve ante todo como el contenedor que almacena de manera organizada y lógica el conocimiento obtenido por investigadores, fiscales y jueces en el desarrollo de las diferentes operaciones y genera beneficios en cuanto al tiempo requerido para la investigación de nuevas operaciones ilegales y la identificación de los eslabones que participan en esta etapa del proceso productivo ilegal.

### **Eje de Comercialización**

El eje de comercialización representa uno de los eslabones más importantes en el desarrollo de las actividades de minería ilegal, ya que es donde se produce la incorporación del mineral obtenido de manera ilegal y desde donde se financia una buena parte de esta actividad criminal.

La comercialización es así misma, una de las partes más difíciles de investigar en la cadena de producción, ya que en la experiencia obtenida es uno de los ejes en los cuales la regulación no logra abarcar la totalidad de los participantes, factor este que ayuda a que personas y empresas inescrupulosas ingresen minerales ilegales sin mayores contratiempos.

La mayoría de los países reconocen la necesidad de proteger a los mineros de subsistencia, para lo cual existe una variada legislación que en general detalla los parámetros bajo los cuales se puede considerar a una persona o asociación (cooperativa) como un minero de subsistencia, pero que muchas veces falla al determinar el verdadero origen de los minerales explotados, debido a que en general no existe

un registro centralizado y obtenido en campo, de las cantidades recolectadas y el destino de los mismos.

Esta trazabilidad debe ser reconstruida tanto por los funcionarios administrativos como por los operadores judiciales, ya que en general, para identificar y neutralizar las operaciones ilegales, es necesario determinar con exactitud si el mineral producido fue efectivamente obtenido por las personas mencionadas o si el mismo, es adjudicado a personas que se encuentran registradas en los diferentes sistemas de seguimiento mineros, pero nunca han producido los montos supuestamente declarados.

Es aquí donde los primeros eslabones de comercialización adquieren una especial importancia, porque es aquí donde se puede obtener información valiosa que permita en un futuro desestimar las declaraciones de producción utilizadas para encubrir la producción ilegal, lo cual a su vez, le permite establecer a las autoridades administrativas si los precios pagados a los mineros de subsistencia realmente corresponden a los costos de producción de estos minerales.

### **Proceso de comercialización en campo y territorial**

En este proceso, normalmente intervienen personas y empresas con una capacidad económica (propia o financiada por terceros) que les permite la adquisición de minerales al por mayor, los cuales - de acuerdo con la legislación vigente en cada país - deben cumplir con una serie de requisitos que acrediten el origen legal de estos minerales.

Es normalmente en este paso, en el cual se realiza la “legalización” de la producción, utilizando diferentes métodos (falsas declaraciones, producción desarrollada en títulos inactivos, uso de personas fallecidas o que no pueden trabajar en la producción de minerales, etc.) para adjudicar y legalizar los minerales obtenidos y proceder a la venta de los mismos a mayoristas localizados en grandes centros urbanos.

La investigación en este punto requiere de la colaboración entre las autoridades administrativas y judiciales, ya que es necesario realizar un proceso que permita trazar la ruta del mineral y su origen ilegal para proceder a su desestimación y por ende, determinar irregularidades que permitan la constitución de pruebas para los diferentes procesos judiciales.

Los pasos básicos en este punto son:

- Identificación plena de los vendedores de los minerales
- Determinación de la existencia de licencia o permiso de explotación
- Determinación del volumen permitido de explotación y posibles sobrepasos de este
- Determinación de la cadena de transacciones

- Verificación de la documentación aportada por el comercializador

### **Identificación del vendedor de minerales**

El primer paso en el desarrollo de las investigaciones es la determinación de la existencia legal del vendedor de minerales. En general, se observa que la legalización de minerales se realiza a través de maniobras que permiten adjudicar la venta de minerales a personas que no ejercen el oficio o que son inexistentes (P.ej. Fallecidos), es por esto que tanto la investigación administrativa como penal requiere de un análisis detallado de las personas que originan los minerales y de esta manera determinar la legalidad de las transacciones realizadas.

Así mismo, es necesario verificar el volumen de producción realizado por cada declarante. En el desarrollo de las investigaciones se observa que existen mineros de “subsistencia” que declaran kilos de producción de oro, lo cual requiere de la colaboración efectiva con las autoridades administrativas que regulan la cadena para determinar la procedencia de estos reportes y en especial, la evidencia de que pueden estar encubriendo minerales producto de operaciones ilegales.

Ahora bien, dependiendo de la jurisdicción, existen diferentes esquemas de licenciamiento o permisos para la explotación de minerales. En estos casos, los investigadores deben determinar si el mineral reportado es cubierto por estas licencias y permisos y en especial, las posibles fallas en la normatividad vigente que permiten la introducción de este tipo de minerales en la cadena productiva.

Finalmente, es importante mantener una base de datos unificada, en la cual se registren los nombres y características de aquellos proveedores que han sido efectivamente desvirtuados, de tal manera que cuando se presenten en nuevos casos, sean automáticamente identificados, agilizando de manera importante el desarrollo de nuevas investigaciones.

### **Existencia de licencias o permisos de explotación**

Este es uno de los pasos más importantes en la determinación de la legalidad de la explotación y por ende, la procedencia de los documentos aportados para certificar el origen de los minerales adquiridos.

Normalmente, los mineros de subsistencia cuentan con una serie de permisos y protocolos que les permite la explotación y venta de minerales sin el lleno de la totalidad de requisitos que una explotación industrial podría tener, esto teniendo en cuenta el bajo volumen y el menor impacto que sus prácticas de explotación pueden tener sobre el medio ambiente.

Este hecho es aprovechado por aquellas personas y empresas que desean introducir minerales ilegales en la cadena, ya que conocen que

los menores requisitos y el gran número de proveedores potenciales existentes, hacen más sencilla la introducción de minerales ilegales al no existir una serie de controles estrictos sobre la producción y el origen de los productos transados.

En este punto, las autoridades administrativas y penales, deben trabajar de manera articulada, ya que la autoridad administrativa cuenta (normalmente) con la información relativa al productor, la cantidad producida, la licencia que ostenta, la identificación plena del minero y otra serie de datos que le permiten con cierta certeza, la individualización de cada agente participante en la cadena y por ende el desarrollo de investigaciones que cuenten con un acervo probatorio adecuado.

Ahora bien, desde el punto de vista del operador judicial, el contar con esta información obtenida por una autoridad administrativa, disminuye la carga operacional al momento de investigar quienes participan en la cadena y en particular, la responsabilidad de cada uno de estos participantes, lo cual, en el ámbito penal, implica el desarrollo de casos con una mayor probabilidad de éxito.

El análisis conjunto de esta información le permite a las autoridades administrativas y judiciales, la imposición de las medidas que permiten sancionar a quienes realizan explotaciones mineras sin contar con los permisos requeridos y en especial, permiten disminuir el impacto que tiene el uso ilegal de los títulos otorgados a mineros artesanales o ancestrales.

Es importante tener en cuenta que el estado es el dueño de los recursos minerales del subsuelo y por lo tanto, tiene la responsabilidad de asignar y administrar el uso de estos recursos mediante el otorgamiento de permisos y licencias que permiten la explotación ordenada de estos recursos y el pago de las regalías correspondientes al estado.

Así mismo, estas licencias y permisos permiten el desarrollo de las labores de auditoría y control requeridos, de tal manera que el explotador autorizado (sin importar su tamaño o capacidad) cumpla con unas normas mínimas que remuneren al estado por el otorgamiento de estos permisos y recuperen los daños ambientales y físicos causados por estas explotaciones.

### **Determinación de las cantidades permitidas**

La constante sofisticación de los delincuentes involucrados en este tipo de actividades, ha generado el uso del incremento de la producción reportada tanto por mineros de subsistencia como por tenedores y/o licenciarios de permisos de explotación.

Una de las grandes preguntas que se debe hacer el investigador es el potencial de producción de un título o zona minera, el cual permite

establecer un rango de confianza para el reporte de producción y ante todo, genera indicadores de fiabilidad sobre la información reportada.

Este aspecto es importante tenerlo en cuenta, debido que al revisar los reportes de ventas de los minerales, se puede identificar con facilidad zonas que usualmente no son mineras y que están reportando (p.ej. oro), y/o la presencia de incrementos inexplicables en las cantidades reportadas teniendo en cuenta las dificultades normales en la explotación de un yacimiento minero.

Es de anotar que, los procesos penales y administrativos se deben alimentar de esta fuente de información, ya que permite la identificación e individualización de reportes con información falsificada, así como una ilustración del modus operandi utilizado para legalizar los minerales ilegalmente obtenidos.

### **Determinación de la cadena de transacciones**

Este paso es bastante importante, no solo desde el punto de vista de la determinación de la legalidad de las transacciones, sino también de la forma en la cual se mueve el dinero que financia la operación de minería ilegal.

El mercado de minerales involucra una buena cantidad de pasos desde el productor hasta el comercializador final, con la gran desventaja de que las transacciones llevadas a cabo al inicio de la cadena, se realizan principalmente en efectivo y sin mayores rastros documentales, más allá de los mínimos legales establecidos en cada país.

Esta situación es aprovechada por aquellas personas y empresas que comercializan oro ilegal, ya que, al no existir una trazabilidad clara al inicio de la cadena, permite el ingreso de minerales ilegales que son de difícil detección y seguimiento, lo cual complica el desarrollo de las actividades investigativas propias en estos procesos.

La determinación de la cadena de transacciones busca, ante todo, obtener información fiable que permita llegar al presunto originador (productor) del mineral, determinando mediante entrevistas e investigaciones personalizadas, si en realidad produjo el mineral declarado y si fue efectivamente remunerado por esta transacción o simplemente, por la venta del cupo al que tiene derecho.

Así mismo, se trata de establecer el origen de los recursos con los cuales se cancela el mineral obtenido. Esto es especialmente importante, dado que las investigaciones deben estar orientadas a la neutralización de la organización que se encuentra realizando este comercio ilegal y si solo se centra en los productores primarios, disminuye la probabilidad de que se conozca la estructura y conformación de las personas, organizaciones y/o empresas que realizan este tipo de actividades.

## Esquema Básico de explotación, comercialización y exportación de Oro de origen ilegal



Al finalizar el proceso, los participantes en la cadena **legalizan el oro** obtenido de manera ilícita, el cual es adquirido en campo en efectivo y posteriormente es legalizado a través de los intermediarios.

Los **Explotadores Ilegales**, usan estos recursos para la adquisición de maquinaria, material de intendencia, pago de nómina y todo aquello que requieren tanto para la operación del yacimiento ilegal, como para el control geográfico de la explotación.

**Grupos de Criminalidad Organizada** pueden ejercer control sobre las explotaciones y adquirir el oro ilegal mediante la extorsión a los dueños de las mismas, o al ejercer como agentes en el proceso de compra, utilizando recursos provenientes de otras actividades ilícitas.

Así mismo, también es posible que mediante diversos mecanismos, inserten oro ilegal proveniente de otros países y lo justifiquen como obtenido en explotaciones legales.

### **Verificación de la documentación aportada por el comercializador**

Dentro de los diferentes procesos que gobiernan estos mercados, se ha instituido una serie de buenas prácticas que buscan disminuir o eliminar el ingreso de minerales obtenidos bajo prácticas ilegales (minerales de conflicto, ilegales, uso de trata de personas, etc.), las cuales buscan garantizar que el comprador internacional, cuente con elementos de juicio suficientes para determinar que el mineral adquirido no presente problemas de ilegalidad.

Este proceso de “devida diligencia” ha facilitado la obtención de certificados y otro tipo de documentos que supuestamente prueban la adquisición legal de los minerales; sin embargo, al realizar la verificación de los mismos se encuentra que quienes supuestamente

venden estos minerales no existen y que la documentación ha sido falsificada en el proceso de comercialización de los mismos.

La debida diligencia, permite asociar los delitos medioambientales (explotación ilícita, daño ambiental, uso de agentes peligrosos sin autorización, etc.) con delitos relacionados al enriquecimiento ilícito y el lavado de activos, los cuales en general presentan penas más altas, permitiendo a la administración de justicia el uso de herramientas jurídicas más poderosas y disuasivas que las presentes en los delitos ambientales.

Así mismo, la detección de irregularidades en esta documentación, les permiten a las autoridades administrativas la cancelación de los títulos o permisos otorgados a quienes explotan minerales de manera ilegal, facilitando el control y haciendo más poderosa la actividad de regulación y control por parte del Estado.

## **Eje de Comercialización Internacional**

El ultimo eje en la cadena de producción y comercialización es el de la exportación de los minerales. En éste se observa la presencia de compañías de gran trayectoria y con importantes volúmenes de exportación (superiores a USD 100 millones anuales), donde el Estado cuenta con los mayores controles y herramientas para su gestión.

Debido a los procesos de debida diligencia antes mencionados, la mayoría de las fundidoras internacionales realizan sus operaciones con un puñado de empresas de confianza, ya que de esta manera pueden sortear de forma efectiva las auditorias que entidades como el London Bullion Market desarrollan periódicamente y evitan que se presenten ventas de minerales sin contar con la documentación adecuada.

Infortunadamente, la realidad indica que es necesario contar con análisis y caracterizaciones detalladas de estas empresas, debido a que las mismas en muchos casos, permiten la circulación de minerales ilegales en sus redes y la legalización de los mismos a través de diferentes mecanismos, lo cual fomenta la continuidad de las operaciones ilegales de minería.

Esto se hace aún más importante, luego de la revelación de casos como el de NTR Metals, donde la empresa fundidora establecía subsidiarias en América Latina, con el fin de acceder directamente a los proveedores locales y eliminar a las compañías que tradicionalmente vendían el oro a estas fundidoras.

En este caso se observa como mediante la utilización de las líneas de crédito de las que disponen estas empresas, se obtenía oro de dudosa procedencia y que terminaba en manos de la fundidora de manera “legal” a través de diferentes mecanismos y maniobras, que facilitaban la salida de este mineral ilegal y su inclusión en el sistema de comercio internacional a pesar de las diferentes medidas existentes.

En este eje es necesario analizar:

- Estructura y composición de las comercializadoras
- Principales proveedores
- Exportaciones declaradas
- Importaciones declaradas de minerales de acuerdo con el origen

### **Análisis e investigación de comercializadoras**

En este aspecto es importante que las autoridades judiciales y administrativas desarrollen una colaboración cercana y eficiente. El operador judicial en general puede actuar luego de que se comete un ilícito o cuando cuenta con indicios suficientes para iniciar actividades investigativas sobre algunas conductas irregulares detectadas.

Sin embargo, vale la pena precisar que la autoridad administrativa dentro de sus funciones de regulación y control cuenta con una serie de herramientas que le permite la realización de acciones preventivas tales como inspecciones y revisiones in-situ, que son extremadamente valiosas al momento de desarrollar acciones penales, ya que el operador judicial actúa sobre indicios mucho más claros y cuenta con la información recopilada por el regulador.

Es importante mencionar que este tipo de investigaciones requieren de personal especializado y con experiencia en este tipo de análisis, ya que a diferencia de las evidencias físicas que se encuentran en los procesos llevados en contra de las explotaciones ilegales, en este tipo de casos es necesaria la recopilación y análisis de grandes volúmenes de información, el análisis de estados financieros y reportes, la verificación de los listados de proveedores de minerales (que en algunos casos pueden ser varios cientos de miles) y que requieren del uso de habilidades especiales que permitan la identificación rápida de las posibles irregularidades y su evaluación desde el punto de vista procesal penal.

Uno de los caminos para detectar el ingreso de minerales ilegales es el análisis de los proveedores, el cual le permite al operador judicial determinar la legalidad del mineral analizado y desarrollar la estructuración de casos de enriquecimiento ilícito o lavado de activos (de acuerdo con la legislación local) con base en el desconocimiento progresivo de estos proveedores.

Otro elemento importante en el desarrollo de las investigaciones es el análisis de grandes proveedores que son personas naturales y no cuentan ni con la infraestructura, ni con los recursos para manejar grandes volúmenes de minerales, los cuales son generalmente utilizados para la legalización de estos minerales y alejar el rastro de las empresas involucradas.

### **Exportaciones declaradas**

En cuanto a las exportaciones es importante tener en cuenta las regulaciones y restricciones existentes en los diferentes países para el ingreso y comercialización de minerales. En el caso de Estados Unidos en cuanto al oro, no existe ninguna restricción para el ingreso de lingotes por parte de viajeros, simplemente estos deben declarar el oro que se ingresa y allegar alguna otra documentación que requiera el agente de aduanas.

Esto hace que algunas personas o empresas aprovechen estos controles débiles para sacar de contrabando los lingotes a través de aeropuertos y con el uso de pasantes, los cuales tienen muy poco riesgo desde el punto de vista penal al ser detectados con estas mercancías ya que las mismas no tienen prohibida su comercialización.

En este punto es necesario analizar la existencia de delitos conexos tales como evasión de impuestos, fallas en la declaración de regalías u otro tipo de derechos estatales, corrupción (en los agentes encargados del proceso de exportación) y otros aplicables de acuerdo con la legislación local.

### **Importaciones declaradas de minerales de acuerdo con el origen**

Continuando con el punto anterior, es necesario desarrollar un análisis de las cifras reportadas por los países receptores en cuanto a los montos y volúmenes declarados por concepto de ingreso de minerales.

La comparación del monto le permite al investigador la detección temprana de posibles actividades de contrabando, ya que las cifras de exportaciones pueden presentar diferencias importantes contra las cifras de importación reportadas por los países receptores. Infortunadamente en países como Estados Unidos, existe una restricción para conocer tanto el exportador como el importador de los minerales, lo cual obliga al uso de mecanismos como cartas rogatorias para obtener este tipo de información.

Así mismo, la comparación de los volúmenes de exportación le permite al investigador la detección de posibles casos de sub o sobre facturación, los cuales pueden ser utilizados para realizar transferencias de dinero superiores a las requeridas o que encajan en conductas como el Lavado de Activos.

# Esquema de Investigación

---

A continuación, presentamos una corta descripción de los pasos a desarrollar en un esquema prototipo de investigación, el cual permita abarcar todos los eslabones involucrados en la producción de minerales y la obtención de material probatorio que asegure el éxito en el desarrollo de los procesos administrativos y judiciales, necesarios para la neutralización de las actividades ilegales desarrolladas en la cadena.

## **Conocimiento del Cliente**

El primer paso busca obtener toda la información relacionada con los participantes en la cadena, de tal manera que se conozca desde el proveedor original (minero) hasta el vendedor final de los minerales producidos en la cadena.

Para determinar quien es el “cliente”, es necesario desarrollar los siguientes pasos:

1. Determinación de los participantes
2. Identificación plena de los proveedores
3. Determinación de la calidad de proveedor
4. Determinación del intermediario
5. Cruces de información

Cada uno de estos pasos le permite al investigador, obtener la información relevante relacionada con cada uno de los participantes en la cadena, la calidad de proveedor o comprador, las características particulares del mismo y otra información relevante para el desarrollo de los procesos administrativos y judiciales.

En el caso colombiano, el estado cuenta con una base de datos en la cual todos los participantes en la cadena se deben encontrar registrados, lo cual implica adicional al registro, la verificación de la identidad y el domicilio de quien se registra, facilitando la individualización de las personas que participan en la cadena y el desarrollo de labores de vecindario e identificación, los cuales se convierten en insumos esenciales para el desarrollo de las investigaciones criminales.

Así mismo, este paso, permite obtener información relativa a la comercialización de minerales, ya que se obtiene el registro de transacciones realizadas al interior de la cadena, permitiendo el proceso de trazabilidad de los minerales declarados y la investigación integral del proceso de comercialización en la cadena.

## **Establecimiento de Hipótesis**

Con base en la información recolectada en el paso anterior, el equipo investigador en conjunto con el fiscal asignado al caso, determina la hipótesis que mejor explica los eventos observados durante el proceso de obtención de pruebas documentales.

En este tipo de investigación se trata de determinar el origen ilegal de los minerales transados y por lo tanto, desvirtuar las operaciones de compra realizadas por los diferentes comercializadores, establecer si el proveedor tiene la capacidad de producción asociada a la cantidad de mineral vendido, si posee la capacidad económica para realizar la comercialización de minerales y finalmente, determinar si existen incrementos patrimoniales injustificados.

La hipótesis del caso busca ante todo orientar el trabajo investigativo hacia la obtención del material probatorio que permita extender los casos hacia los diferentes participantes en las actividades que permiten la introducción de minerales ilegales y neutralizar el flujo de dinero que financia la minería ilegal.

Finalmente, es importante mencionar el hecho de que las hipótesis de los casos no son una camisa de fuerza y las mismas deben ser adaptables a las realidades que se van encontrando dentro del proceso investigativo, ya que en muchos casos a medida que se avanza dentro de la investigación, se encuentran elementos que describen organizaciones de mayor complejidad, por lo cual el equipo investigador debe tener la flexibilidad suficiente para acopiar, analizar e incorporar estos elementos dentro de la investigación y modificar las hipótesis acorde a estas nuevas realidades.

## **Determinación de Controles y Fuentes de Información**

En este punto se analizan los controles y fuentes de información existentes en la cadena. La normatividad local -en mayor o menor medida- presenta requerimientos de información a los diferentes participantes en la cadena, los cuales normalmente presentan también controles en diferentes puntos de esta.

Este sistema de controles y fuentes de información se creó inicialmente para permitir un seguimiento adecuado al pago de regalías y derechos de explotación por parte de los productores y comercializadores al estado, lo cual le permite al operador de justicia, contar con unos insumos de información mínimos para determinar el funcionamiento de la cadena y la comisión de posibles ilícitos al interior de la misma.

Como todo sistema de controles y fuentes de información, implica la participación de un sinnúmero de entidades del estado, desde el nivel local hasta el nacional, lo cual implica una tarea importante de obtención y consolidación de información por parte de los investigadores, lo cual requiere adicionalmente del desarrollo de

relaciones de confianza con los diferentes entes que adquieren y manejan información relacionada a este mercado.

Así mismo, este tipo de sistemas generan conflictos de interés entre los diferentes participantes, ya que muchas veces el operador administrativo prefiere el desarrollo de investigaciones que lleven a la imposición de multas y sanciones, ya que, en muchos casos, esto le permite el financiamiento de su operación.

De otra parte, la complejidad que se genera debido a la interacción de diferentes agencias y administraciones y la normatividad relacionada fomenta la corrupción de las autoridades que se encargan de la supervisión de estos mercados, facilitando el ingreso de minerales ilegales y la explotación de fallas normativas detectadas por los explotadores y comercializadores.

Es así como el equipo investigador debe poseer un entendimiento del funcionamiento de toda la cadena, de tal manera que se identifiquen los puntos de riesgo, los delitos asociados y se generen las sinergias requeridas entre las diferentes autoridades participante, que permitan el desarrollo de procesos penales efectivos, que limiten la capacidad de operación de las personas y empresas involucradas en este tipo de ilícitos.

### Análisis de Información y Verificaciones

Con base en la información obtenida en el punto anterior, el equipo investigador desarrolla el proceso que se muestra en el siguiente gráfico.



Este análisis le permite al equipo investigador realizar la consolidación de la información obtenida de manera efectiva y estandarizada, generando los insumos probatorios requeridos para el proceso penal, sin olvidar, la información que se requiere para el desarrollo de procesos administrativos paralelos, ya que esto permite maximizar la acción del estado sobre estos productores y comercializadores ilícitos, generando mayor temor en aquellas personas que en el futuro piensen dedicarse a esas actividades y de paso, fortaleciendo la acción y presencia del estado en el desarrollo y control de este tipo de actividades.

## **Investigación Financiera y Patrimonial Paralela**

Finalmente, dentro del proceso de investigación, es necesario adquirir toda la información financiera y patrimonial de los involucrados en el desarrollo de este tipo de ilícitos, ya que el objetivo no es solo el logro de medidas de detención, sino también neutralizar la capacidad financiera de los delincuentes involucrados en este tipo de actividades.

En primer lugar, es necesario obtener la información de las personas que administran y manejan las diferentes sociedades involucradas en este tipo de negocios, determinando los representantes legales, los miembros de junta directiva, los establecimientos de comercio y la historia societaria de con el fin de determinar las personas relacionadas directa e indirectamente con el negocio e identificar la existencia de testaferros o prestanombres que dificulten el hallazgo de los verdaderos dueños de las operaciones ilegales.

En segundo lugar, es necesario determinar los activos financieros con los que cuentan estas personas y empresas, no solo para determinar los movimientos que permiten la financiación de la actividad ilegal, sino también, para establecer el destino final de los dineros producto de estas actividades.

En tercer lugar, es necesario obtener el listado de todos los bienes muebles e inmuebles que poseen los participantes directos e indirectos en el desarrollo de la actividad ilícita, así como los bienes que figuran en cabeza de familiares y testaferros, pero que tienen su origen en los dineros producto de la actividad ilícita.

Finalmente, el equipo investigador debe velar por el desarrollo de procesos paralelos en la jurisdicción penal y de extinción de dominio, de tal manera que los resultados obtenidos en cada uno de los procesos sean compartidos de manera efectiva, realizando acciones contundentes, no solo en contra de las personas involucradas, sino también en contra de los bienes obtenidos de manera ilícita.

A continuación, presentamos un esquema de pasos propuestos para el desarrollo de este tipo de investigaciones, el cual busca convertirse en una guía general para la planeación de este tipo de casos, facilitando

el desarrollo de los procesos de investigación necesarios en este mercado.

## Esquema de Investigación

### Minería Ilegal

Pasos	Descripción
<b>1.</b>	<b>Identificación de transacciones irregulares de minerales</b>
1.1.	<b>Determinación de Participantes</b>
1.2.	<b>Identificación plena de proveedores</b>
1.3.	<b>Determinación de la calidad de proveedor</b>
1.3.1.	<b>Minero de subsistencia</b>
1.3.1.1.	Búsqueda en el registro de mineros de subsistencia
1.3.1.2.	Determinación de existencia del proveedor
1.3.1.3.	Determinación de sitio de habitación del proveedor
1.3.1.4.	Desarrollo de labores de vecindario y/o localización del proveedor
1.3.1.5.	Desarrollo de entrevistas y verificación de venta y cantidad vendida
1.3.2.	<b>Tenedor de título Minero</b>
1.3.2.1.	Verificación de la existencia del título minero
1.3.2.2.	Verificación de uso del título minero
1.3.2.3.	Determinación de la producción desarrollada en el título minero
1.3.2.4.	Desarrollo de entrevistas y verificación de venta y cantidad vendida
1.4.	<b>Determinación del intermediario</b>
1.4.1.	Cruce de proveedores con intermediarios (comercializadoras)
1.4.2.	Determinación del número de proveedores con problemas
1.5.	<b>Cruce de información con la Unidad de Inteligencia y Análisis Financiero</b>
<b>2.</b>	<b>Desarrollo de hipótesis</b>
2.1.	<b>Uso de comercializadores locales para legalización de minerales</b>
2.2.	<b>Uso de proveedores ficticios para legalizar compras irregulares de minerales</b>
2.3.	<b>Implementación de esquema de defraudación</b>
<b>3.</b>	<b>Análisis del flujo de dinero</b>
3.1.	<b>Análisis de giros y pagos realizados por minerales</b>
3.1.1.	Análisis de información disponible en la DIAN
3.1.2.	Análisis de información adjuntada para justificar exportación - ANM
3.1.3.	Análisis de giros internacionales - Reintegros por exportación
3.1.4.	<b>Análisis de exportaciones e importaciones de minerales - Autoridad aduanera nacional y autoridades extranjeras</b>
3.1.4.1.	Determinación de posible contrabando de minerales
3.1.4.2.	Determinación de evasión del pago de regalías y otros impuestos relacionados
3.2.	<b>Análisis de la participación de empresas extranjeras</b>
3.2.1.	Determinación de participación de fundidores en empresas nacionales
3.2.2.	Determinación de patrones en el uso de ciertas Comercializadoras Internacionales - CI
3.2.3.	Análisis de casos en los cuales estas empresas se han visto involucradas en el pasado
3.2.4.	Determinación de la existencia de posibles pagos irregulares
<b>4.</b>	<b>Presentación de conclusiones</b>
4.1.	<b>Presentación de hipótesis desarrollada</b>
4.2.	<b>Presentación de material probatorio</b>
4.3.	<b>Presentación de análisis financiero</b>
4.3.1.	Análisis contable y financiero de personas y empresas participantes
4.3.2.	Análisis de transacciones bancarias y no bancarias
4.3.3.	Análisis de indicios de enriquecimiento ilícito
4.3.4.	Determinación de posibles causales de Lavado de Activos
4.4.	<b>Desconocimiento de proveedores</b>
4.4.1.	Determinación de proveedores ficticios
4.4.2.	Determinación del porcentaje de participación de los mismos
4.4.3.	Determinación de la gravedad de la conducta
4.5.	<b>Presentación de otra información relevante para el caso</b>