


# CONTRATO CONSULTORÍA C-009-2017

**Realizar una investigación en aspectos claves sobre la trazabilidad en la comercialización del oro en el país, analizando las variables técnicas y económicas de los actores involucrados en la comercialización del metal a nivel nacional e internacional, así como identificar casos de éxito en la implementación de tecnologías limpias para la eliminación de mercurio en procesos mineros auríferos y generar guías de buenas prácticas en el comercio de oro en la pequeña minería**

Universidad Nacional de  
Colombia -Sede Medellín-  
Facultad de Minas  
DICIEMBRE DE 2017

	UPME – Unidad de Planeación Minero Energética	Versión: 1.0
	CONTRATO CONSULTORÍA C-009-2017	Fecha: Diciembre de 2017
	Resumen ejecutivo	Página 1 de 33


## ENTREGABLE NO. 6: RESUMEN EJECUTIVO

### CONTRATO CONSULTORÍA C-009-2017

**REALIZAR UNA INVESTIGACIÓN EN ASPECTOS CLAVES SOBRE LA TRAZABILIDAD EN LA COMERCIALIZACIÓN DEL ORO EN EL PAÍS, ANALIZANDO LAS VARIABLES TÉCNICAS Y ECONÓMICAS DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS EN LA COMERCIALIZACIÓN DEL METAL A NIVEL NACIONAL E INTERNACIONAL, ASÍ COMO IDENTIFICAR CASOS DE ÉXITO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE TECNOLOGÍAS LIMPIAS PARA LA ELIMINACIÓN DE MERCURIO EN PROCESOS MINEROS AURÍFEROS Y GENERAR GUÍAS DE BUENAS PRÁCTICAS EN EL COMERCIO DE ORO EN LA PEQUEÑA MINERÍA**

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA  
(SEDE MEDELLÍN)  
FACULTAD DE MINAS  
DICIEMBRE DE 2017**



	UPME – Unidad de Planeación Minero Energética	Versión: 1.0
	CONTRATO CONSULTORÍA C-009-2017	Fecha: Diciembre de 2017
	Resumen ejecutivo	Página 2 de 33

## EQUIPO DE TRABAJO



**Director General:**

RICARDO HUMBERTO RAMÍREZ  
CARRERO  
(DIRECTOR ENCARGADO)

**Subdirección de Minería:**

**Supervisor del contrato:**

CAMILO ALEJANDRO GÓMEZ USUGA



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA  
SEDE MEDELLÍN

**Director:**

WILFREDO LÓPEZ PIEDRAHITA

**Co-Director:**

OSWALDO ORDOÑEZ CARMONA

**Coordinador:**

MARIO USTARIZ DURAN

**Profesional experto nacional:**

OSWALD MAYA SANCHEZ

**Profesional experto nacional:**

JUAN FELIPE LOAIZA

**Profesional experto internacional:**

ALFONSO MONGE UREÑA

**Profesional en política pública:**

MARÍA ISABEL RENDÓN PARRA

**Profesional en política pública:**

LEONARDO GÜIZA SUAREZ

**Profesional en metalurgia extractiva:**

CARLOS MONTES MONTIEL

**Profesional en economía:**

SILVIO LÓPEZ BARRANTES

**Auxiliar-Políticas publicas**


JUAN CARDONA VALDERRAMA

**Auxiliar-Tema internacional:**

MAURICIO ALVAREZ ALVAREZ




UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA  
SEDE MEDELLÍN

	<b>UPME – Unidad de Planeación Minero Energética</b>	<b>Versión: 1.0</b>
	<b>CONTRATO CONSULTORÍA C-009-2017</b>	<b>Fecha: Diciembre de 2017</b>
	<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>Página 3 de 33</b>

## CONTENIDO

<b>1.</b>	<b>ENTREGABLE NO 2. ESTRUCTURA DE GOBIERNO INTERNACIONAL</b>	<b>6</b>
1.1	<i>ANÁLISIS JURÍDICO Y TÉCNICO DE LA ESTRUCTURA DE GOBIERNO EN LOS PRINCIPALES (5) PAÍSES CARACTERIZADOS POR SU COMERCIO LEGAL DEL ORO Y QUE CUMPLEN CON LAS NORMAS INTERNACIONALES Y RECOMENDACIONES DE LA OCDE Y EITI</i>	6
1.1.1	Criterios de selección de países	8
1.1.2	Instituciones y entidades internacionales que regulan la comercialización del oro	11
1.2	<i>CONCLUSIONES TEMA INTERNACIONAL</i>	13
<b>2</b>	<b>ENTREGABLE NO 3: ESTRUCTURA DE GOBIERNO NACIONAL</b>	<b>16</b>
2.1	<i>ANÁLISIS JURÍDICO Y TÉCNICO DE LOS REQUERIMIENTOS, PROCEDIMIENTOS, Y PROTOCOLOS VIGENTES EN COLOMBIA PARA LA COMERCIALIZACIÓN LEGAL DEL ORO Y CONTROL Y FISCALIZACIÓN A LA CADENA DE COMERCIALIZACIÓN</i>	17
2.1.1	Balance de masa en la comercialización del oro	19
2.2	<i>ANÁLISIS DOFA (DEBILIDADES, OPORTUNIDADES, FORTALEZAS Y AMENAZAS) DE LA CADENA DE COMERCIALIZACIÓN DEL ORO</i>	23
2.1	<i>ESTRATEGIAS PARA MINIMIZAR LAS BRECHAS PARA MINIMIZAR LAS BRECHAS DE ILEGALIDAD EN LA COMERCIALIZACIÓN DE ORO.</i>	26
2.2	<i>CONCLUSIONES TEMA NACIONAL</i>	32



	<b>UPME – Unidad de Planeación Minero Energética</b>	<b>Versión: 1.0</b>
	<b>CONTRATO CONSULTORÍA C-009-2017</b>	<b>Fecha: Diciembre de 2017</b>
	<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>Página 4 de 33</b>


## Lista de Figuras

Figura 1. Iniciativas de la EITI y Guía de la Debida Diligencia de la OCDE .....	7
Figura 2. Instituciones y entidades internacionales.....	11
Figura 3. Protocolo de la comercialización del oro en una CI .....	19
Figura 4. Producción de oro en Colombia (1er semestre).....	20
Figura 5. Producción de oro en el año 2016 .....	21
Figura 6. Balance de masa del oro en el periodo de Enero a Junio de 2017 .....	22
Figura 7. Análisis DOFA a las MAAPE.....	23

## Lista de Tablas

Tabla 1. Cuadro comparativo de los impuestos aplicados en los países analizados fiscales .....	10
Tabla 2. Estrategias para minimizar las brechas de ilegalidad en la comercialización del oro (Prioridad Alta) .....	26
Tabla 3. Estrategias para minimizar las brechas de ilegalidad en la comercialización del oro (Prioridad Media) .....	29
Tabla 4. Estrategias para minimizar las brechas de ilegalidad en la comercialización del oro (Prioridad Baja) .....	30



	<b>UPME – Unidad de Planeación Minero Energética</b>	<b>Versión: 1.0</b>
	<b>CONTRATO CONSULTORÍA C-009-2017</b>	<b>Fecha: Diciembre de 2017</b>
	<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>Página 5 de 33</b>

## SIGLAS

WGC: Consejo Mundial del Oro

LBMA: Asociación del Mercado de Lingotes de Londres

FCA: Autoridad para la Conducta Financiera

LBME: Bolsa de Metales Preciosos de Londres

FMI: Fondo Monetario Internacional

BIS: Banco Internacional de Acuerdos

GATA: Comité Antimonopolio del Oro

EITI: Iniciativa para la Transparencia de la Industrias Extractiva

OCDE: Organización para la Cooperación y desarrollo Económico

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

MINMINAS: Ministerio DE Minas y Energía

ANM: Agencia Nacional de Minería

UPME: Unidad de Planeación Minero Energética  
UIAF: Unidad de Información y Análisis Financiero


RUCOM: Registro Único de Comercializadores de Minerales

SARLAFT: Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo

ROS: Reporte de operaciones sospechosas

DIAN: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales



	<b>UPME – Unidad de Planeación Minero Energética</b>	<b>Versión: 1.0</b>
	<b>CONTRATO CONSULTORÍA C-009-2017</b>	<b>Fecha: Diciembre de 2017</b>
	<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>Página 6 de 33</b>

## **1. ENTREGABLE NO 2. ESTRUCTURA DE GOBIERNO INTERNACIONAL**

En los últimos años, el gobierno nacional ha venido generando estrategias para combatir la extracción ilícita de minerales. Entre ellas se encuentran los Decretos 1970 de 2012, Decreto 2235 de 2012, Decreto 2261 de 2012.

Por otro lado, se ha detectado anomalías en la comercialización de oro de procedencia ilícita a nivel nacional. Por ejemplo, en el periodo de enero a Junio de 2017 el 49,38% del oro, equivalente a 13,12 Ton Au, proviene de mineros de subsistencia del tipo Barequero, mientras que las grandes empresas mineras como, Mineros S.A. y Gran Colombia Gold, tan solo presentan el 19,55% del oro. Debido a esto, las entidades que regulan el sector minero, se interesan por identificar los desaciertos en la cadena de valor de este mineral.

### **1.1 ANÁLISIS JURÍDICO Y TÉCNICO DE LA ESTRUCTURA DE GOBIERNO EN LOS PRINCIPALES (5) PAÍSES CARACTERIZADOS POR SU COMERCIO LEGAL DEL ORO Y QUE CUMPLEN CON LAS NORMAS INTERNACIONALES Y RECOMENDACIONES DE LA OCDE Y EITI**





	<b>UPME – Unidad de Planeación Minero Energética</b>	<b>Versión: 1.0</b>
	<b>CONTRATO CONSULTORÍA C-009-2017</b>	<b>Fecha: Diciembre de 2017</b>
	<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>Página 7 de 33</b>

Figura 1. Iniciativas de la EITI y Guía de la Debida Diligencia de la OCDE



	<b>UPME – Unidad de Planeación Minero Energética</b>	<b>Versión: 1.0</b>
	<b>CONTRATO CONSULTORÍA C-009-2017</b>	<b>Fecha: Diciembre de 2017</b>
	<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>Página 8 de 33</b>


### 1.1.1 Criterios de selección de países

Se han definido criterios de selección de países con metodologías de gobierno definidas en materia de explotación y comercialización minera de metales preciosos, en particular del oro, con la intención de crear un documento que analice jurídica y técnicamente la estructura de gobierno (organizacional e información), con los requerimientos, procedimientos y protocolos de obligatorio cumplimiento para la comercialización (interna y de exportación) del oro, en los principales (5) países caracterizados por su comercio legal y que cumplen con las normas internacionales y recomendaciones de la OCDE y EITI, analizando especialmente los mecanismos definidos para evitar la comercialización de oro con procedencia dudosa o ilegal.

Como parte de la selección de los países a estudiar, en torno a su estructura de gobierno y mecanismos en la comercialización del oro, se han contemplado los siguientes criterios:

- País miembro de la OCDE y la EITI: Este criterio se califica acorde a la participación de los países en la Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico (OCDE) y/o la Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), avalando entonces aquellos países que hacen parte de las organización.
- Calificación dentro de la OCDE y la EITI: Se evaluará la calificación o nivel con el que cuentan los países dentro de la organización y referencia en temas de políticas para la trazabilidad del oro e información consignada sobre temas de comercialización de otros minerales.
- Producción interna de Oro: Criterio que valora la producción interna de oro, de acuerdo con los reportes de entes nacionales o internacionales.
- Cantidad de reservas monetarias en Oro: El criterio busca seleccionar aquellos países con mayor cantidad de reservas monetarias avaladas bajo el mineral.



	UPME – Unidad de Planeación Minero Energética	Versión: 1.0
	CONTRATO CONSULTORÍA C-009-2017	Fecha: Diciembre de 2017
	Resumen ejecutivo	Página 9 de 33

Los países seleccionados en la investigación son: Estados Unidos, Italia, Suiza, Ghana y Perú, además de esto se presenta como país referente el caso de África del Sur. Los aportes técnicos y jurídicos de cada uno de estos países que son considerados como casos de éxitos son:

- Suiza e Italia
  - No tienen una Mina de oro, poseen 4 principales refinerías del mundo (Reciben el 36% del oro Colombiano) y 60% de la joyería mundial.
- Perú
  - Creación de la empresa estatal de derecho privado **ACTIVOS MINEROS**
  - Formalización y comercialización de oro/Central de Cooperativas Minero Metalúrgicas de Puno (CECOMIP)
- Ghana
  - Ley específica de Comercialización de Metales Preciosos
  - Creación de la Corporación de Comercialización de Metales Preciosos PCCM
- África del Sur
  - Ley específica para Metales Preciosos (Act No. 37 de 2005)
  - Creación del Ente Regulador de Diamantes y Metales Preciosos
  - Exitosa moneda de oro: KRUGERRAND ( 1 oz ) , US\$1.3 b en 2016
- Programas de la Minería Artesanal y Pequeña Escala (MAPE):
  - Alianza para la minería responsable (ARM) en comité de la EITI
  - Certificaciones Fairmined y Fairtrade como estándares para la producción de oro por la MAPE (hay 131 empresas MAPE certificadas en 20 países)

Así mismo en materia tributaria cada uno de estos países analizado presenta los siguientes impuestos, los cuales son muy llamativos n comparación con los generados en Colombia (Tabla 1).



	UPME – Unidad de Planeación Minero Energética	Versión: 1.0
	CONTRATO CONSULTORÍA C-009-2017	Fecha: Diciembre de 2017
	Resumen ejecutivo	Página 10 de 33

Tabla 1. Cuadro comparativo de los impuestos aplicados en los países analizados fiscales

PAISES				
Perú	Ghana	Italia	Suiza	Estados Unidos
<p>Impuesto a la Renta: 30%</p> <p>Impuestos a la Distribución de Dividendos: 4,1%</p> <p>Impuesto General a las Ventas: 18%</p> <p>Impuesto Especial a la Minería: Tasa variable según escala progresiva de acuerdo al margen operativo.</p> <p>Gravamen Especial a la Minería: Tasa variable según escala progresiva de acuerdo al margen operativo.</p> <p>Acuerdo de Estabilidad: Por 10 o 15 años.</p> <p>Regalías: Tasa progresiva entre el 1% y el 12% aplicable sobre la utilidad operativa.</p>	<p>Impuesto a la Renta: <b>25%</b></p> <p>Arrendamiento Minero: Se firman con personas que sean o no titulares de licencias.</p> <p>Acuerdo de Estabilidad: Por 15 años como máximo.</p> <p>Acuerdo de Desarrollo: Se firman con titulares o solicitantes de un contrato de arrendamiento con inversiones superiores a US \$ 500 millones.</p> <p>Regalías: <b>5%</b> sobre las ventas.</p>	<p>Impuesto a la Utilidad.</p> <p>Regalías de dos tipos:</p> <p>On-Shore: cuotas provenientes de la aplicación de alícuotas <b>7%</b></p> <p>Off-Shore y aguas territoriales: provenientes de la aplicación de alícuotas <b>4%</b></p>	<p>País no productor de oro.</p> <p>Exención del IVA para la compra de oro.</p> <p>Estado recibe contribución por verificación de la calidad del oro.</p>	<p>US 100 por cada 50 hectáreas.</p> <p>Estén o no siendo explotadas.</p> <p>El impuesto a las ventas es variable en cada Estado.</p>

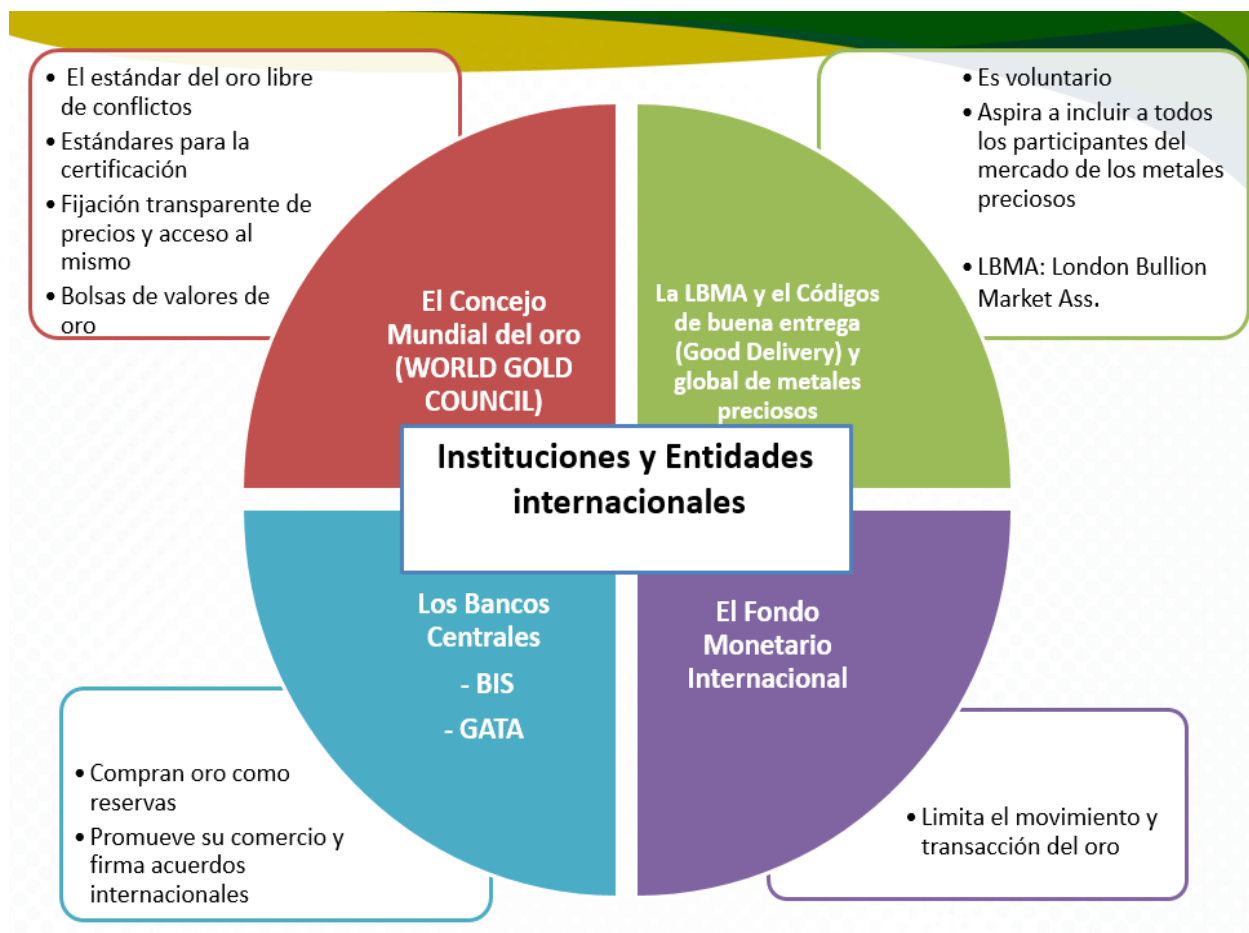



	UPME – Unidad de Planeación Minero Energética	Versión: 1.0
	CONTRATO CONSULTORÍA C-009-2017	Fecha: Diciembre de 2017
	Resumen ejecutivo	Página 11 de 33

### 1.1.2 Instituciones y entidades internacionales que regulan la comercialización del oro

Al definir el marco internacional que regula la comercialización y/o cadena del negocio del oro (Figura 2), así como también identificar en cada uno de los países analizados desde los puntos de vista técnicos y jurídicos sobre sus instituciones y mecanismos de control en la cadena de comercialización del oro, se generan la siguientes estrategias a ser replicadas en Colombia.


Figura 2. Instituciones y entidades internacionales



	<b>UPME – Unidad de Planeación Minero Energética</b>	<b>Versión: 1.0</b>
	<b>CONTRATO CONSULTORÍA C-009-2017</b>	<b>Fecha: Diciembre de 2017</b>
	<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>Página 12 de 33</b>

- Estrategias Institucionales
  - Estrategia No. 1: Creación de la Institución del Oro
  - Estrategia No. 2: Relacionamiento Internacional
  - Estrategia No. 3: Compra de Oro por el Banco de la República
  - Estrategia No. 4: Coordinación interinstitucional
- Estrategias Jurídicas
  - Estrategia No. 1: Ley Estatutaria (Creación en Colombia de un ente regulador del comercio del oro)
    - Coordinar con el Banco de la República la política de compra y venta del oro para sus reservas
    - Establecer el acuñamiento de una moneda de oro conmemorativa para estimular mercado interno.
    - Velar y controlar técnicamente y ambientalmente la industria metalúrgica del oro, en especial los entables mineros.
- Estrategias Técnicas
  - Estrategia No. 1: Auditoria Externa
  - Estrategia No. 2: Guía de la Minería Artesanal
  - Estrategia No. 3: Guía Para Exportación de Oro
  - Estrategia No. 4: Evento Internacional
  - Estrategia No. 5: Desarrollo del clúster del oro
  - Estrategia No. 6: Programas Internacionales



	UPME – Unidad de Planeación Minero Energética	Versión: 1.0
	CONTRATO CONSULTORÍA C-009-2017	Fecha: Diciembre de 2017
	Resumen ejecutivo	Página 13 de 33


## 1.2 CONCLUSIONES TEMA INTERNACIONAL

- La institucionalidad y gobernanza del comercio internacional del oro radica en varias instituciones que se anotan a continuación con sus siglas en inglés entre paréntesis:
  - El Consejo Mundial del Oro (WGC)
  - La Asociación del Mercado de Lingotes de Londres (LBMA)
  - La Bolsa de Valores de Metales Preciosos de Londres (LME)
  - El Fondo Monetario Internacional (FMI)
  - El Banco Internacional de Acuerdos (BIS)
  - El Comité de Acción Antimonopolio del Oro (GATA)

Todas estas instituciones tienen atribuciones y roles específicos desde la formalización de estándares para el comercio del oro y para la certificación, análisis y sellos de calidad, el montaje de mercados transparentes del oro, la fijación del precio internacional, la asesoría a los Bancos Centrales para la compra/venta, y acuerdos entre ellos para limitar el movimiento y la transacción del oro, hasta ejercer una labor de control para enfrentar posibles confabulaciones de las instituciones financieras internacionales para manipular el precio del oro con fines especulativos.

- El papel de los Bancos Centrales de los principales países desarrollados ha sido fundamental en el comercio y gobernanza internacional del oro. A la fecha se han realizado cuatro (4) acuerdos, los cuales buscan ordenar la adquisición y venta del oro por parte de dichos bancos y generar beneficios para los productores, inversores y consumidores con fines de protección de su patrimonio. El registro histórico de posesión de oro por parte de los Bancos Centrales en el mundo muestra una política de mantener el respaldo y credibilidad crediticia por medio de las reservas de oro.




	<b>UPME – Unidad de Planeación Minero Energética</b>	<b>Versión: 1.0</b>
	<b>CONTRATO CONSULTORÍA C-009-2017</b>	<b>Fecha: Diciembre de 2017</b>
	<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>Página 14 de 33</b>

En Colombia el Banco de la Republica compra oro aluvial, pero debería tomar en cuenta los acuerdos de los Bancos Centrales Internacionales y redefinir su política de compra/venta del oro en consecuencia con la de los principales bancos de los países desarrollados y emergentes asiáticos, que han intensificado su adquisición. La apertura a la compra de oro fundido por parte del banco de la republica permitiría que este fuera un moderador de la estructura comercial del mineral, por medio de la creación de base de cálculo extrabursátil para fijar el precio del mineral dentro del país (garantizando pago justo a productores), evitando el monopolio y minimizando el lavado de activos por compra de oro.

- Como casos de éxito se han seleccionado la creación de entes destinados a ordenar, controlar fiscalizar e impulsar el comercio de los metales preciosos, así como las iniciativas internacionales dirigidas a la formalización, comercialización y exportación de la producción minera de la MAPE. Tal es el caso de las instituciones reguladoras del comercio de oro creadas en Ghana, Perú y África del Sur, así como las iniciativas de la OCDE para la trazabilidad de la cadena de suministro de minerales y la de EITI para la transparencia de la producción de minerales y sus aportes al erario estatal. Además, la implementación de programas específicos para la MAPE como la de Oro Verde, la Alianza para la Minería Responsable (ARM), Mejor Oro (Better Gold), Oro Legal USAID (proyecto BIORED) y la definición de estándares Fairtrade (Comercio Justo) y Fairmined (minería bien hecha) han mostrado experiencias exitosas de formalización, empresarismo asociativo y exportaciones de oro, en Perú, Bolivia y Colombia (caso de las cooperativas CODMILLA y IQUIRA).


No obstante las mejoras citadas en los apartados anteriores, “GOLD AND CRIME GO HAND IN HAND” (Hart, 2013), es decir, la ilegalidad, el crimen, el contrabando, la confabulación, la extorsión, la evasión, la elusión, la falsificación del producto y la especulación con los precios de oro y con las acciones en Bolsas de Valores, han sido



	<b>UPME – Unidad de Planeación Minero Energética</b>	<b>Versión: 1.0</b>
	<b>CONTRATO CONSULTORÍA C-009-2017</b>	<b>Fecha: Diciembre de 2017</b>
	<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>Página 15 de 33</b>

muy frecuentes en las diferentes etapas del ciclo minero aurífero y en la mayoría de los países productores. Todo esto atenta contra la trazabilidad del comercio del oro, y junto con las nuevas opciones de las criptomonedas (bitcoin) se configura en verdaderos desafíos y retos para esta actividad económica.



	UPME – Unidad de Planeación Minero Energética	Versión: 1.0
	CONTRATO CONSULTORÍA C-009-2017	Fecha: Diciembre de 2017
	Resumen ejecutivo	Página 16 de 33

## 2 ENTREGABLE NO 3: ESTRUCTURA DE GOBIERNO NACIONAL


En los últimos años, el gobierno nacional ha intentado combatir la extracción ilícita de minerales, mediante la adopción de diferentes medidas, entre ellas:

- La adopción del Decreto 1970 de 2012, mediante el cual se adoptan medidas tendientes a legalizar los mineros que desarrollan la actividad en condiciones de informalidad.
- La adopción del Decreto 2235 de 2012, mediante la cual se permite la destrucción de la maquinaria pesada incautada en operaciones contra la minería ilegal.
- La adopción del Decreto 2261 de 2012, mediante el cual se establece la obligación de que la maquinaria pesada cuente con un sistema de posicionamiento global u otro dispositivo de monitoreo electrónico, instalado de manera permanente.

Por otra parte, la Ley del Mercurio No. 1658 de 2013, establece disposiciones para la comercialización y el uso de mercurio en las diferentes actividades industriales del país. Mediante estas, instaura requisitos e incentivos para su reducción y eliminación definitiva. Reglamenta el uso, importación, producción, comercialización, manejo, transporte, almacenamiento, disposición final y liberación al ambiente, en las actividades industriales, cualquiera que ellas sean. Esto, con el objetivo de “proteger y salvaguardar la salud humana y preservar los recursos naturales renovables y el ambiente”. (Resolución 40391, 2016, pág. 33)

Se evidencian anomalías en la comercialización de oro de procedencia ilícita a nivel nacional que tardan en ser detectadas dada la estructura de gobierno actual respecto a la vigilancia y control a la venta. Por ejemplo, en el departamento Antioquia, la mayoría de las comercializadoras de oro se encuentran en proceso de cierre, debido a sus irregularidades. Teniendo presente esta situación y que cada vez más, las entidades que regulan el sector minero, se interesan por identificar los desaciertos en la cadena de valor



	<b>UPME – Unidad de Planeación Minero Energética</b>	<b>Versión: 1.0</b>
	<b>CONTRATO CONSULTORÍA C-009-2017</b>	<b>Fecha: Diciembre de 2017</b>
	<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>Página 17 de 33</b>

de este mineral. Se hace necesario y pertinente, la realización de este estudio, mediante el cual se identifican las falencias y se generan estrategias técnicas y normativas, que conlleven a la reducción de la ilegalidad en la comercialización de este mineral.


## 2.1 ANÁLISIS JURÍDICO Y TÉCNICO DE LOS REQUERIMIENTOS, PROCEDIMIENTOS, Y PROTOCOLOS VIGENTES EN COLOMBIA PARA LA COMERCIALIZACIÓN LEGAL DEL ORO Y CONTROL Y FISCALIZACIÓN A LA CADENA DE COMERCIALIZACIÓN

La Constitución Política de 1991, introdujo cambios importantes en razón de la explotación minera y la comercialización de minerales, al confirmar el desarrollo de la Ley 20 de 1969, donde los minerales se declaran como propiedad del Estado y la explotación de los mismos como utilidad pública.

Producto de este nuevo régimen constitucional, nace la Ley 9 de 1991, la cual estableció la existencia de un mercado de libre competencia para mineral de oro, siempre y cuando se regulara quienes podrían realizar tareas de explotación en el territorio nacional, lo cual estaba definido por el Decreto 2655 de 1988. Sin embargo, existía la duda en cuanto al transporte, venta y posición, ya que, no necesariamente el explotador, es quien realiza las otras actividades de la cadena productiva

Normalmente se han considerado los Entables o plantas de beneficio de oro, localizadas por fuera de las áreas mineras tituladas, como parte de los actores de la comercialización del oro. Sin embargo, en este capítulo, no serán objeto de análisis, dado que no ejercen el ciclo completo de comercialización. Es decir, solamente realizan la operación de venta del oro que queda como remanente en las arenas o lodos que descartan los mineros y no la compra del oro o mineral que procesan. Para efectos de



	<b>UPME – Unidad de Planeación Minero Energética</b>	<b>Versión: 1.0</b>
	<b>CONTRATO CONSULTORÍA C-009-2017</b>	<b>Fecha: Diciembre de 2017</b>
	<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>Página 18 de 33</b>

esta investigación, los Entables, serán objeto de estudio en el capítulo correspondiente a los actores claves de la comercialización del oro.

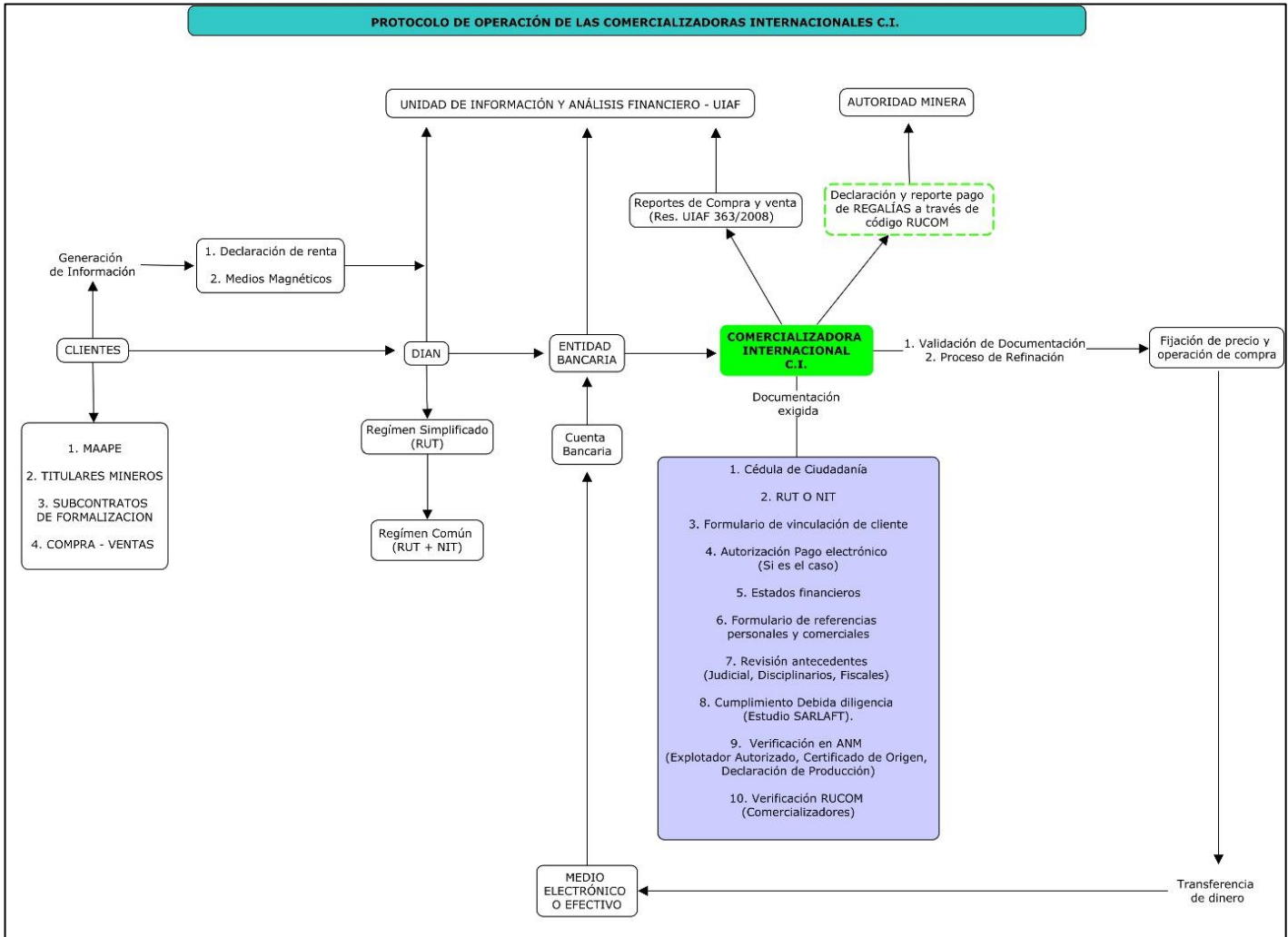
La comercialización legal del oro en Colombia, puede ser realizada a través de la entidad del Estado autorizada, personas naturales o personas jurídicas, identificadas como sigue:

- Banco de la República
- Comercializadora Internacional (CI)
- Compra-Venta

Cada uno de estos actores presenta un protocolo definido, en donde se establecen los procedimientos y requerimientos para que puedan recibir el oro como parte de una transacción comercial legal de compra y venta. En la Figura 3 se aprecia en modo de ejemplo el protocolo que abarca la mayoría de los requerimientos para la comercialización del oro.



Figura 3. Protocolo de la comercialización del oro en una CI



### 2.1.1 Balance de masa en la comercialización del oro

De acuerdo con la información publicada por la Agencia Nacional de Minería ANM, el 49,94% de la producción de oro en Colombia reportada desde enero a junio de 2017 proviene de la minería de subsistencia -barequeros y chatarreros-, como se puede observar en la Figura 4.


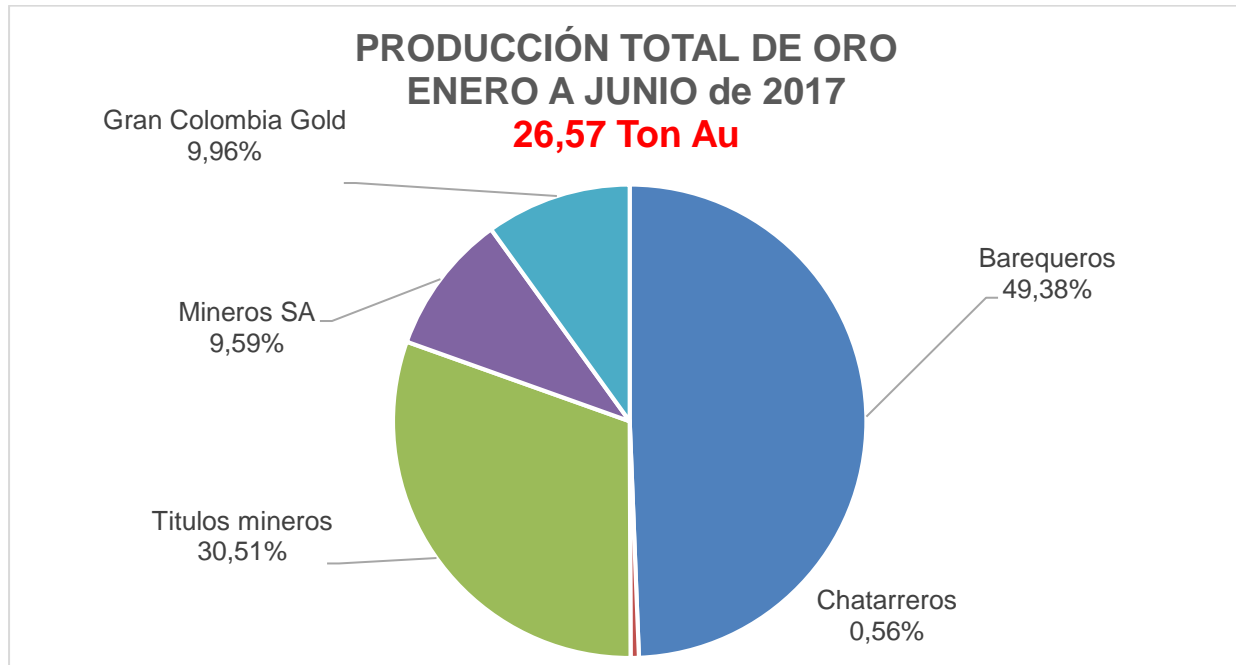
	UPME – Unidad de Planeación Minero Energética	Versión: 1.0
	CONTRATO CONSULTORÍA C-009-2017	Fecha: Diciembre de 2017
	Resumen ejecutivo	Página 20 de 33

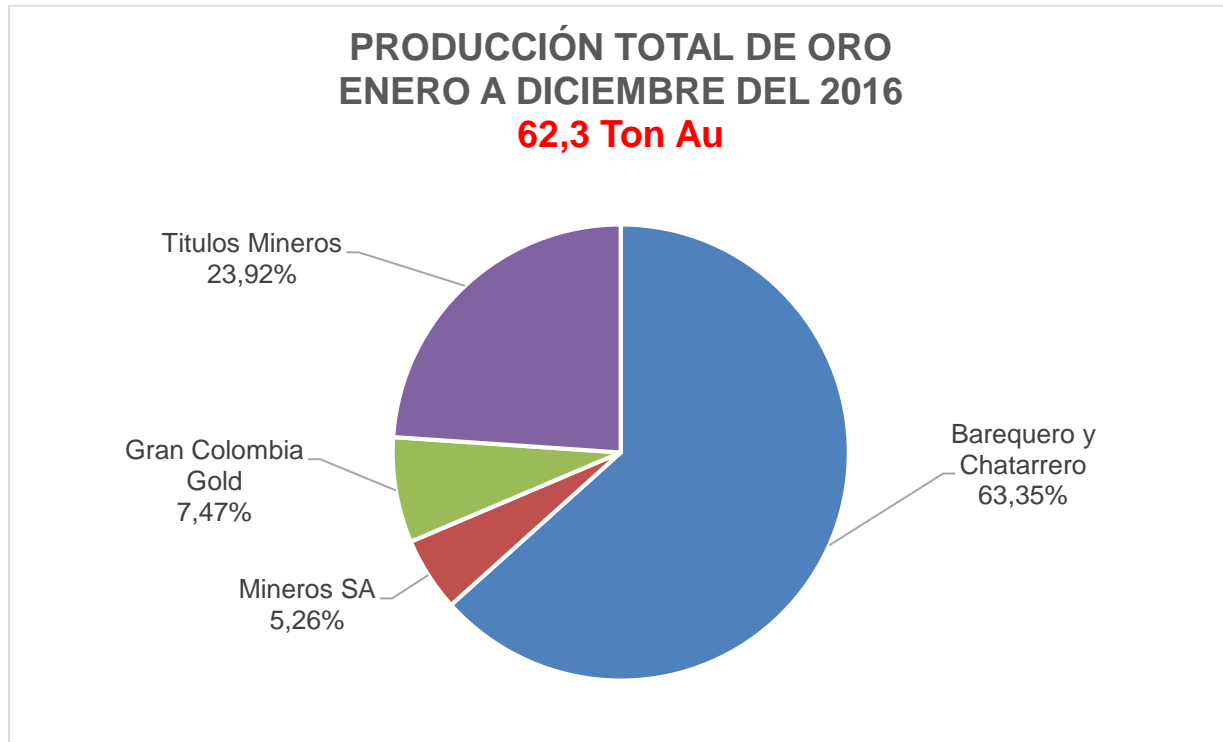
Figura 4. Producción de oro en Colombia (1er semestre)



Se destaca que este porcentaje ha disminuido en este año, comparándolo con la producción generada en el 2016 en un 13,41% según la Figura 5; esto debido a las medidas de vigilancia y control que se han generado este año, como lo es la implementación del RUCOM y Certificado de origen para este tipo de actores de la cadena de comercialización. A pesar de la reducción, la producción generada por los barequeros en el 2017 no es un valor nada despreciable considerando que representa un aporte bruto al PIB de más de \$US 420 Millones, con un total de 81.704 barequeros reportados al cierre del primer semestre (datos de la ANM), hay una producción per cápita de más de \$US 5.000 por persona, tan solo en los primeros seis meses del año, esto es una clara anomalía en la distribución de la producción de oro en Colombia.



Figura 5. Producción de oro en el año 2016



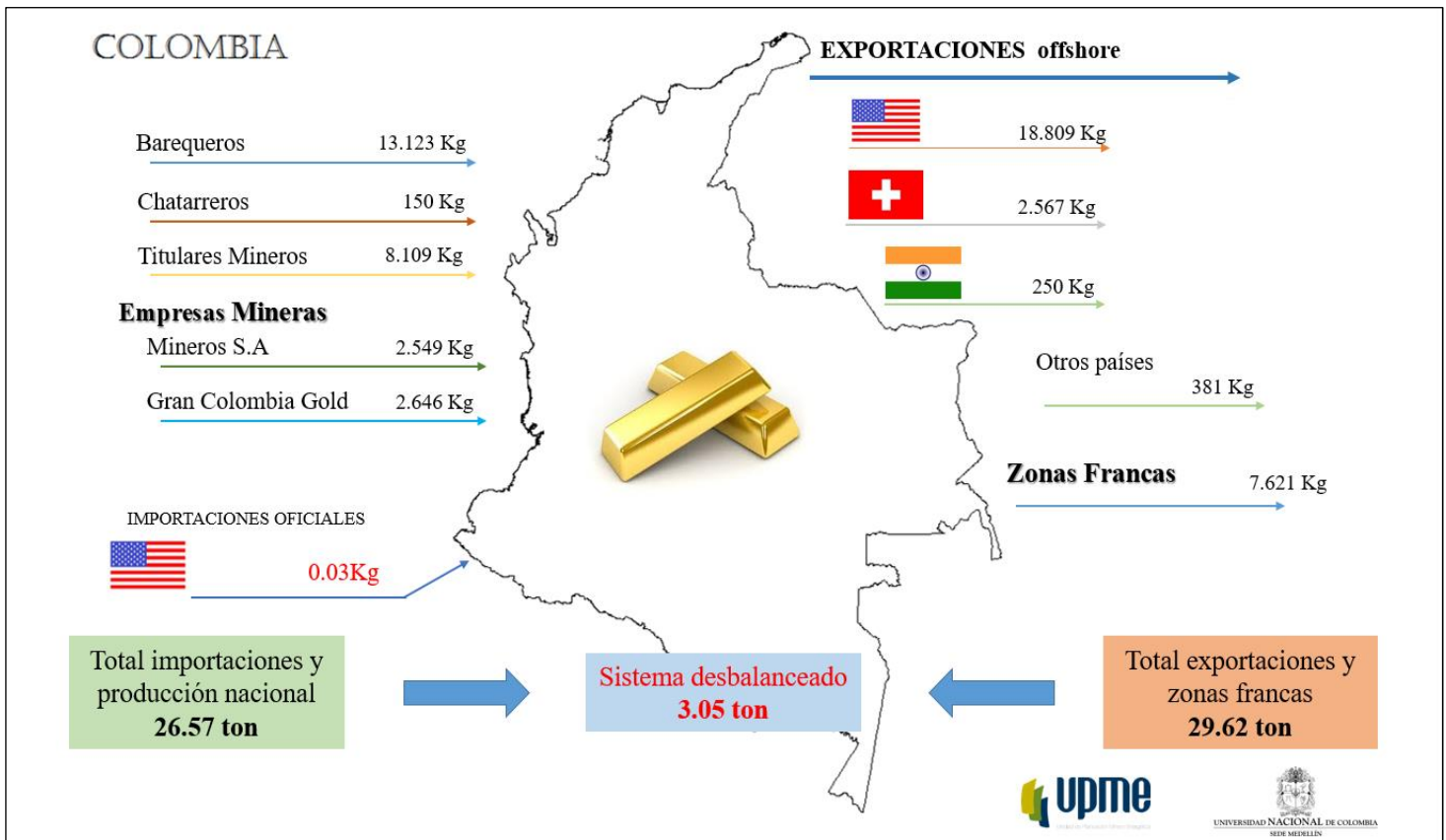
Así mismo realizando un análisis detallado entre la producción y exportación realizada en el primer semestre del año 2017 (1 de Enero a 30 de Junio), cuya información fue entregada por parte de ANM y DANE respectivamente, se concluye o encuentra un desbalance al cruzar estos datos, por valor de 3,05 ton de Au de más en las exportaciones, dando indicio de posibles fenómenos de ilegalidad (Figura 6).


- La presencia de exportaciones ilegales de este commodity en territorio colombiano que usan a los ciudadanos registrados como barequeros y chatarreros para legalizar sus producciones.
- Existencia de mineral de contrabando que ingresa al balance del oro en Colombia sin ser registrado ante las agencias estatales y se exporta sin pagar regalías aunque pagando impuestos y sobretasas de aduana.



- Anormalidades en el accionar de las comercializadoras internacionales en zonas francas como posibles fisuras del sistema de comercio nacional, pues son consideradas territorios aduaneros especiales.

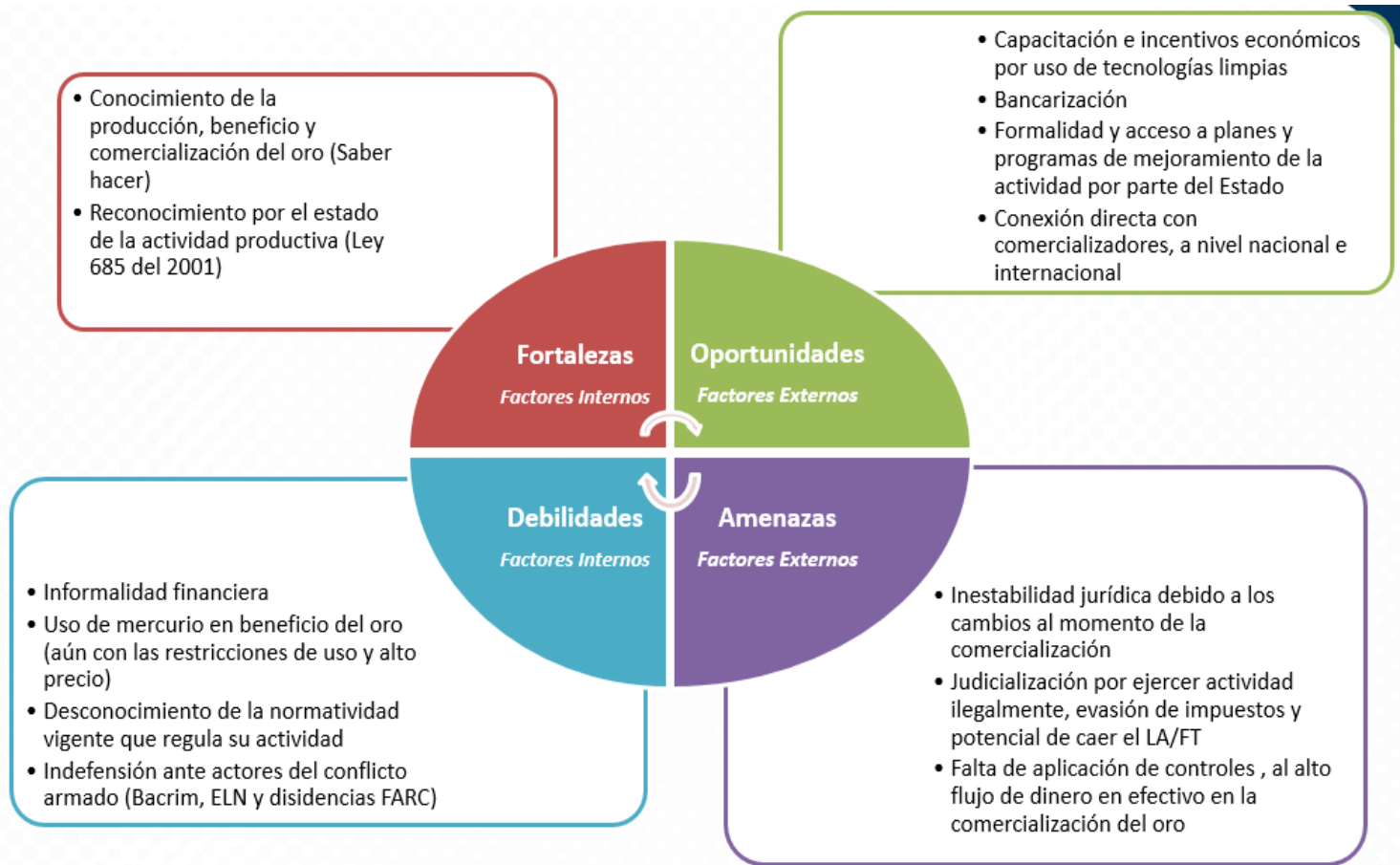
Figura 6. Balance de masa del oro en el periodo de Enero a Junio de 2017



	UPME – Unidad de Planeación Minero Energética	Versión: 1.0
	CONTRATO CONSULTORÍA C-009-2017	Fecha: Diciembre de 2017
	Resumen ejecutivo	Página 23 de 33


## 2.2 ANÁLISIS DOFA (DEBILIDADES, OPORTUNIDADES, FORTALEZAS Y AMENAZAS) DE LA CADENA DE COMERCIALIZACIÓN DEL ORO

Figura 7. Análisis DOFA a las MAAPE




Luego de un análisis de los procedimientos y protocolos para la comercialización del oro en Colombia a través de mesas de trabajo con los expertos de la Universidad Nacional de Colombia y actores principales en la cadena de comercialización se identificaron las siguientes razones por la que se genera la comercialización de procedencia dudosa:

- Alta demanda del oro
- Demora en los tiempos de trámites

	<b>UPME – Unidad de Planeación Minero Energética</b>	<b>Versión: 1.0</b>
	<b>CONTRATO CONSULTORÍA C-009-2017</b>	<b>Fecha: Diciembre de 2017</b>
	<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>Página 24 de 33</b>

- Demoras inscripción en RUCOM
- Falta de control en las casas de compraventa en tiempo real
- Falta de control por parte de la ANM en lista de mineros de subsistencia
- Inclusión de los Chatarreros como explotador minero autorizado
- Falta en el control de la expedición de Certificado de Origen
- No existe una Fiscalización minera integrada



 <p>20 años</p> <p>Unidad de Planeación Minero Energética</p>	UPME – Unidad de Planeación Minero Energética	Versión: 1.0
	CONTRATO CONSULTORÍA C-009-2017	Fecha: Diciembre de 2017
	Resumen ejecutivo	Página 25 de 33

## Controles actuales en la cadena de comercialización del oro

### Explotador Minero Autorizado

Mecanismo de control ¿Qué hace? Deben tramitar ante una entidad bancaria, la expedición de una cuenta para realizar las transacciones monetarias derivadas de la comercialización del oro.



**Titular minero,** Beneficiarios de áreas de reserva especial declaradas, Subcontratos de formalización minera.

Para poder comercializar oro, deben expedir el Certificado de origen y la declaración y pago de regalías -vinculados al código -RUCOM-



**Barequeros, Chatarreros,** deben presentar la Declaración de Producción de Minería de Subsistencia, formato definido por la ANM.

Para poder comercializar oro, deben presentar la Declaración de Producción de Minería de Subsistencia, formato definido por la ANM.



### Entidad Bancaria

Canal de flujo de dinero entre el comprador y vendedor del oro y viceversa.

**Mecanismo de control / ¿Qué hace?** Genera una cuenta bancaria a solicitud del interesado, para este caso, el titular minero autorizado. Proporciona medios electrónicos de pago para las transacciones comerciales.



### Entidad gubernamental

encargada de garantizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias en Colombia.

**Mecanismo de fiscalización / ¿Qué hace?** Genera una cuenta bancaria a solicitud del interesado, para este caso, el titular minero autorizado. Proporciona medios electrónicos de pago para las transacciones comerciales.



### Alcaldía

Ente gubernamental que expide el certificado de actividad de los mineros de subsistencia.

**Sin control / ¿Qué hace?** Remite a la ANM los listados de los mineros de subsistencia (Barequeros y Chatarreros) inscritos en su jurisdicción a fin de que sean incluidos en el RUCOM.



## AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA

### Autoridad Minera-ANM-

Ente gubernamental encargado de administrar los recursos minerales del Estado de forma eficiente, eficaz y transparente a través del fomento, la promoción, otorgamiento de títulos, seguimiento y control de la exploración y explotación minera, a fin de maximizar la contribución del sector al desarrollo integral y sostenible del país. ([www.anm.gov.co](http://www.anm.gov.co))

**Mecanismo de fiscalización y control / ¿Qué hace?** Publicar el listado de explotadores mineros autorizados, efectuar el recaudo del pago de las regalías, generar el código RUCOM para los explotadores mineros autorizados y controlar el funcionamiento del RUCOM, para garantizar el fin para lo cual fue creado.



### Comercializadora Internacional

Persona jurídica que compra el oro en bruto a los explotadores mineros autorizados y lo vende a empresas refinadoras en el exterior o joyeros en el interior de Colombia.

**Ningún mecanismo de control / ¿Qué hace?** Realiza la exportación del oro fundido en acuerdo con lo exigido por el cliente final. Debe generar el reporte de compras y pago de regalías a la ANM, reporte de facturación a la DIAN, la transferencia bancaria del pago al vendedor.



### Compra-Ventas

Establecimiento de compra y venta de oro localizado en los municipios productores que realizan transacciones comerciales principalmente con los mineros de subsistencia. Algunas veces cumple el papel de intermediario entre pequeños mineros y la Comercializadora Internacional.

**Ningún mecanismo de control / ¿Qué hace?** Realiza el pago en efectivo de la transacción. Se propone que sea a través de medios electrónicos, para garantizar la trazabilidad de la venta y flujo de dinero.

### Entables

Plantas de beneficio localizadas en los municipios productores a donde acuden los Chatarreros para procesar el mineral de oro y extraer el metal que luego será vendido a la compra-ventas. Estos entables no compran oro si no que reprocesan las arenas o lodos que descartan los mineros que reciben el servicio, para extraer el oro contenido en dichas arenas.

**Ningún mecanismo de control / ¿Qué hace?** Venden el oro obtenido del reproceso de las arenas a las compra-ventas o a las comercializadoras internacionales, dependiendo de la capacidad de producción.



### UIAF Unidad de Información y Análisis Financiero

Entidad Estatal cuyo objetivo es prevenir y detectar actividades asociadas con los delitos de lavados de activos, sus delitos fuente, la financiación del terrorismo y proveer información útil en las acciones de extinción de dominio.


**Mecanismo de control / ¿Qué hace?** Recibe y analiza la información financiera, fiscal y los reportes de compra y venta de las personas naturales y jurídicas que participan en la cadena de comercialización del oro.

### Sistema General de Regalías

Esquema de coordinación entre las entidades territoriales y el gobierno nacional, a través del cual se determina la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. (Departamento Nacional de Planeación - DNP, 2011)

**Control y fiscalización / ¿Qué hace?** Recibe la información del recaudo de regalías por parte del ANM y realiza la distribución de acuerdo con la nueva ley de regalías




	<b>UPME – Unidad de Planeación Minero Energética</b>	<b>Versión: 1.0</b>
	<b>CONTRATO CONSULTORÍA C-009-2017</b>	<b>Fecha: Diciembre de 2017</b>
	<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>Página 26 de 33</b>

## 2.1 ESTRATEGIAS PARA MINIMIZAR LAS BRECHAS PARA MINIMIZAR LAS BRECHAS DE ILEGALIDAD EN LA COMERCIALIZACIÓN DE ORO.

Tabla 2. Estrategias para minimizar las brechas de ilegalidad en la comercialización del oro (Prioridad Alta)


<b>Ejecución: Corto plazo (1 a 2 Años)</b>			
<b>Orden de ejecución</b>	<b>Estrategia</b>	<b>Acción</b>	<b>Responsable</b>
1	Fortalecer y mejorar el registro de producción y certificado de origen vigentes.	<p>Depurar las listas de Minería de Subsistencia (Barequeros y Chatarreros) en el RUCOM, mediante el cruce de información con el sistema DRAES y SISBEN, a fin de verificar la capacidad económica de estas personas.</p> <p>La Declaración de Producción de Minería de Subsistencia debe ser generada por medio electrónico, no manual, por las Compra-Ventas, vinculado al <i>código RUCOM trazable</i> y al Sistema único de Información Minera,</p>	ANM, DNP, Casas de Compra-Venta.
2	Crear un sistema de información único que integre los datos generados en la extracción minera y comercialización de minerales en el país.	<p>Redefinir y unificar el Sistema de información Minero (SIMCO), Catastro Minero Colombiano (CMC), a fin de que la información generada por los actores de la cadena de comercialización del oro sea</p>	ANM, MINHACIENDA, UPME, UIAF



	<b>UPME – Unidad de Planeación Minero Energética</b>	<b>Versión: 1.0</b>
	<b>CONTRATO CONSULTORÍA C-009-2017</b>	<b>Fecha: Diciembre de 2017</b>
	<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>Página 27 de 33</b>

<b>Ejecución: Corto plazo (1 a 2 Años)</b>			
<b>Orden de ejecución</b>	<b>Estrategia</b>	<b>Acción</b>	<b>Responsable</b>
		reportada oportunamente al Sistema General de Regalías (SGR), DIAN, DNP. MINHACIENDA, UIAF.	
3	Dar cumplimiento a la reglamentación vigente sobre la comercialización y uso del Mercurio ((Ley 1658 de 2013)	Ejecutar la ley en los tiempos y plazos establecidos.	MINMINAS, ANM, MADS.
4	Realizar jornadas de capacitación en los municipios donde exista la actividad de MAAPE	Ejecutar la ley en los tiempos y plazos establecidos.	Vía aulas móviles SENA, NM, UPME, Universidades
5	Formalizarse financieramente.	Capacitar a los actores MAAPE en el manejo del Sistema Financiero y finanzas personales. Incentivar el ingreso al Sistema Financiero Colombiano aplicando modelo de inclusión para esta población. Implementar el pago producto de la venta del oro a través de la telefonía celular.	DIAN; FENALCO, Superfinanciera, SuperSociedades, Cámaras de Comercio. Mintic



	<b>UPME – Unidad de Planeación Minero Energética</b>	<b>Versión: 1.0</b>
	<b>CONTRATO CONSULTORÍA C-009-2017</b>	<b>Fecha: Diciembre de 2017</b>
	<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>Página 28 de 33</b>

<b>Ejecución: Corto plazo (1 a 2 Años)</b>			
<b>Orden de ejecución</b>	<b>Estrategia</b>	<b>Acción</b>	<b>Responsable</b>
6	Implementar mecanismos que permitan la identificación y reconocimiento a los actores MAAPE.	Crear la "Cédula Minera Virtual", a través de la cual la identificación del actor MAAPE se hará con el código RUCOM.	ANM, Asobancaria, Fenalco, DIAN, Minhacienda
7	Incluir dentro de los programas de fiscalización minera las casas de compra-venta de oro, como eslabón dentro de la cadena de comercialización del oro	Verificar los estados financieros y operaciones de las compra-ventas a través de auditorías contables.	ANM, SARLAFT, DIAN, UIAF
8	Generar documento de soporte de la compra y venta de oro para las MAAPE.	Crear factura equivalente para dejar constancia de las ventas entre las casas de compra y venta de oro y los actores MAAPE.	DIAN
9	Dar reconocimiento a todos los actores de la cadena de comercialización del oro que realizan su actividad de manera responsable.	Crear "Sello Comercializador Responsable" a todos los actores de la cadena de comercialización y publicar el listado.	ANM, DIAN, FENALCO, CAMARAS DE COMERCIO, SENA





	<b>UPME – Unidad de Planeación Minero Energética</b>	<b>Versión: 1.0</b>
	<b>CONTRATO CONSULTORÍA C-009-2017</b>	<b>Fecha: Diciembre de 2017</b>
	<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>Página 29 de 33</b>

Tabla 3. Estrategias para minimizar las brechas de ilegalidad en la comercialización del oro (Prioridad Media)

<b>Ejecución: Mediano plazo (2 a 4 Años)</b>			
<b>Orden de ejecución</b>	<b>Estrategia</b>	<b>Acción</b>	<b>Responsable</b>
1	Implementar los mismos controles que tienen las casas de cambio de moneda en sus operaciones a las casas de compra-venta de oro.	Homologar los controles del sistema cambiario a la compra de oro.	Fenalco, DIAN, Superfinanciera, DIAN, Minhacienda, Asobancaria, Fenalco
2	Reconocer un mejor precio para los actores MAAPE que utilicen tecnologías limpias en la recuperación del oro.	Pagar el 95 % del precio internacional del oro.	UPME, ANM
3	Promover el uso de tecnologías limpias entre los actores MAAPE	Crear programas de concientización ambiental para fomentar MAAPE verdes (Preservar y cuidar el medio ambiente: Agua, Flora, Suelos)	MADS, CAR, ANM, UPME
4	Definir zonas especiales propicias para el desarrollo de la actividad de la MAAPE	Generar programas de exploración selectiva que permita identificar sectores en donde la actividad de la MAAPE pueda desarrollarse en armonía con los demás explotadores mineros autorizados.	ANM, SGC, UPME




	<b>UPME – Unidad de Planeación Minero Energética</b>	<b>Versión: 1.0</b>
	<b>CONTRATO CONSULTORÍA C-009-2017</b>	<b>Fecha: Diciembre de 2017</b>
	<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>Página 30 de 33</b>

<b>Ejecución: Mediano plazo (2 a 4 Años)</b>			
<b>Orden de ejecución</b>	<b>Estrategia</b>	<b>Acción</b>	<b>Responsable</b>
5	Definir planes y políticas para el sector minero que incluyan la actividad de la MAAPE	Establecer jornadas de intercambio y acercamiento con la MAAPE para conocer de primera mano el ejercicio de la actividad.	UPME, ANM, DELEGACIÓN, MINMINAS

Tabla 4. Estrategias para minimizar las brechas de ilegalidad en la comercialización del oro (Prioridad Baja)


<b>Ejecución: Largo plazo (Mayor a 4 Años)</b>			
<b>Orden de ejecución</b>	<b>Estrategia</b>	<b>Acción</b>	<b>Responsable</b>
1	Crear programas de formalidad económica y empresarial para la MAAPE	Desarrollar contenidos programáticos encaminados a fortalecer la economía y formación empresarial de la MAAPE.	Cámara de Comercio, SENA, Universidades
2	Implementar líneas de créditos blandos accesibles al MAAPE verde	Crear las líneas de crédito acordes a las capacidades técnicas y económicas de la MAAPE en concordancia con lo establecido en la Ley 1658 de 2013, Art 10.	Banco Agrario, MinMinas, Minhacienda.
3	Crear un fondo de fomento del MAAPE verde	Crear una cuenta especial por ley para el manejo de los recursos de regalías y cuyo propósito sea la financiación de programas y	(MINMINAS, MINAMBIENTE, ANLA, DNP, MINHACIENDA, ANM, UPME)



	<b>UPME – Unidad de Planeación Minero Energética</b>	<b>Versión: 1.0</b>
	<b>CONTRATO CONSULTORÍA C-009-2017</b>	<b>Fecha: Diciembre de 2017</b>
	<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>Página 31 de 33</b>

<b>Ejecución: Largo plazo (Mayor a 4 Años)</b>			
<b>Orden de ejecución</b>	<b>Estrategia</b>	<b>Acción</b>	<b>Responsable</b>
		proyectos para el beneficio de la actividad de la MAAPE en Colombia.	
4	Crear escenarios distintos a los tradicionales para la comercialización del oro producido por la MAAPE verde,	Crear ruedas de negocios y ferias para proveer al sector de joyería e industria.	PROEXPORT, MINMINAS, CAMARA DE COMERCIO, EMBAJADAS, OCDE)




	UPME – Unidad de Planeación Minero Energética	Versión: 1.0
	CONTRATO CONSULTORÍA C-009-2017	Fecha: Diciembre de 2017
	Resumen ejecutivo	Página 32 de 33

## 2.2 CONCLUSIONES TEMA NACIONAL

- El Certificado de Origen será el documento que garantice la procedencia exacta del mineral, lo cual actualmente cumple en forma parcial su objetivo, dado que no es un documento trazable, es decir, no es posible, con su simple expedición, verificar que el lugar de procedencia consignado en el formulario esté realmente en explotación.
- Los altos márgenes de rentabilidad derivados de la ilegalidad de la comercialización del oro permitirá un incremento de esta práctica y las consecuencias que esta conlleva.
- Existe un vacío técnico dentro de la cadena de comercialización del oro por la falta de participación del Banco de la Republica, debido a que este actor se enfoca en tan solo un eslabón de la cadena con requerimientos no aptos para competir, como lo son el manejo de precio y restricciones de cantidad, generando puntos álgidos de ilegalidad dentro de la cadena.
- No existe en la actualidad, dentro de la cadena de comercialización de oro, una integración de los protocolos y procedimientos capaz de generar un seguimiento en tiempo real por parte de las entidades del Estado implicadas en la comercialización; así mismo, las exigencias y documentación requerida presentan vacíos en cuanto a la definición de su alcance y con ello verificar la procedencia legal o ilegal del oro.
- Se requiere estandarizar los formatos y protocolos de los diferentes actores que realizan el control de la comercialización de minerales del sector, así como la articulación informativa entre las instituciones, puntualizando en los datos

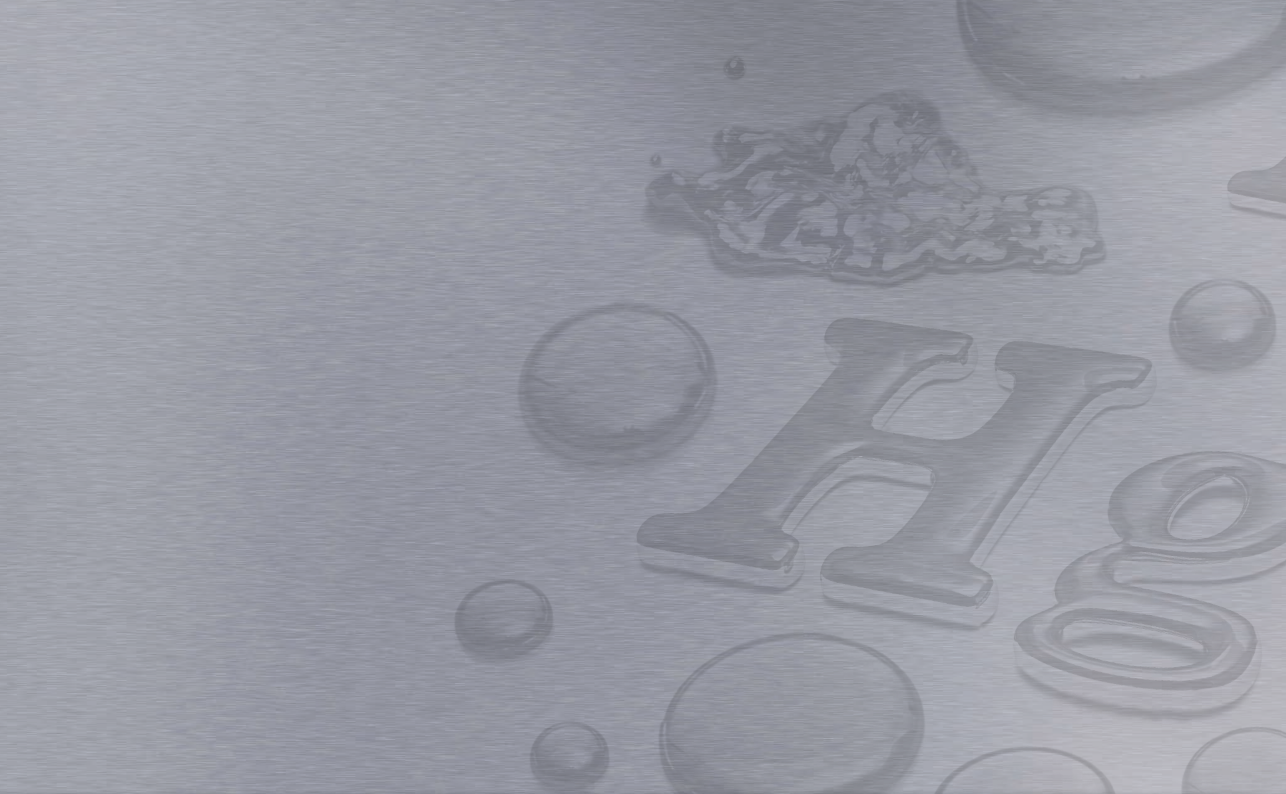


	<b>UPME – Unidad de Planeación Minero Energética</b>	<b>Versión: 1.0</b>
	<b>CONTRATO CONSULTORÍA C-009-2017</b>	<b>Fecha: Diciembre de 2017</b>
	<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>Página 33 de 33</b>

generados en los procesos de fiscalización, y requeridos como los certificados de orígenes, RUCOM, con sus respectivas actualizaciones.

- Es necesario la identificación y reconocimiento de las MAAPE dentro de la cadena de comercialización de oro, de tal manera que se generen políticas públicas acordes a este actor, y, con ellas, se disminuyan las brechas de ilegalidad en la comercialización del oro que se encuentran vinculadas a estos actores.
- Por medio de la articulación entre las entidades ANM y DIAN, y de las estrategias nacionales como la política de Bancarización, se pueden eliminar o disminuir las brechas de ilegalidad dentro de la cadena de comercialización del oro; así mismo, con las herramientas y puntos de control en el sector bancario se puede generar la trazabilidad completa en capital de la comercialización del oro.
- La manera de implementar la trazabilidad sería que el Certificado de Origen tuviera un número que esté ligado a un registro de comercialización o RUCOM dentro de un sistema de información, el cual, al tener un código asignado, estará vinculado para el seguimiento a través de los formatos básicos mineros, declaración de producción y pago de regalías, durante los programas de fiscalización minera.
- Actualmente no existe manera de rastrear el destino final del oro que se consume en el país, es decir, según el balance másico del oro en Colombia es cada vez menor (o inexistente) el consumo interno de oro y de existir no hay registro de en qué industrias o en que productos y servicios es usado.





Unidad de Planeación Minero Energética



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE COLOMBIA