



**CONSTRUCCIÓN DE LEGALIDAD/FORMALIDAD EN EL CAMPO MINERO
COLOMBIANO, 2010-2020. UNA APROXIMACIÓN DOCUMENTAL**

MAIRA ALEJANDRA RAMIREZ ECHEVERRI

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE POLITÓLOGA
MODALIDAD MONOGRAFÍA**

**PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
MEDELLÍN
2020**

Índice

Introducción.....	4
1. Problema de investigación	4
2. Estado del arte	5
3. Aspectos teóricos y metodológicos	10
4. Estructura del trabajo	13
Capítulo 1. Imágenes de la minería ilegal/informal	15
1. Identidad normativa de la minería no legal/formal, formas de enunciación estatal	17
2. Diagnósticos de la minería ilegal/informal	24
Capítulo 2. Construcción normativa de la legalidad/formalidad	26
1. Configuración penal de la minería ilícita	27
2. Gestión normativa de la legalidad/formalidad	29
2.1. ‘Lucha contra la minería ilegal’, ‘lucha contra las máquinas’	29
2.2. RUCOM y el control a la comercialización de minerales.....	33
2.2.1.Requisitos de inscripción en el Rucom, obligaciones de los comercializadores y requisitos a los transportadores.	40
2.2.2. Acreditación de la procedencia lícita de los minerales.	41
2.2.3. Multa y decomiso.....	42
2.3. Legalización/formalización, mecanismo para obtener la autorización estatal	43
2.3.1. Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia y Plan de Acción de Formalización Minera.....	47
2.4. Antecedentes normativos en torno a la actividad minera no autorizada.....	50
Capítulo 3. Luchas en torno a la construcción de legalidad/formalidad en el campo minero	53
1. Lucha por la nominación-significación	53
2. Lucha por la inclusión económica y la pugna desde el reformismo legal	55
Conclusiones	68
Referencias	71

Introducción

1. Problema de investigación

En Colombia, al menos desde la década de los sesenta del siglo pasado, en la cual se iniciaron una serie de reformas con el propósito de hacer de la minería una actividad ininterrumpida, de desarrollo inmediato, eficiente, y de total aprovechamiento económico de los recursos, el Estado ha adoptado una fuerte concepción de ella como un sector de utilidad pública fundamental para el crecimiento de la economía nacional, siendo su visión lograr una actividad productiva, competitiva y formal.

Desde entonces el Estado ha identificado como un problema el fenómeno de la minería ilegal/informal, caracterizada esencialmente por la ausencia de autorización estatal y/o por la omisión total o parcial de requisitos técnicos, económicos, sociales y ambientales, y por tanto, opuesta a la visión estatal de una minería legal/formal. Se trata además de un fenómeno extendido en el territorio nacional que ha evolucionado en relación a procesos de arraigo de la minería, unos más permanentes en el tiempo, otros más emergentes, como una actividad en la que se sustenta la generación de ingresos económicos a nivel individual y familiar, así como a nivel municipal y subregional.

A partir del año 2010 se dio un punto de inflexión respecto al tratamiento de la minería ilegal/informal, ya que contrario a periodos anteriores, el tema se incluyó de forma significativa en la agenda gubernamental, siendo inscrita además en una agenda regional. En este agendamiento, múltiples discursos como los relacionados con la gobernanza de la industria extractiva, la competitividad y productividad del sector minero, la seguridad laboral, la protección del medio ambiente, y el combate a la criminalidad e insurgencia armada, confluyeron para dar sustento a una política de ‘lucha contra la minería ilegal’, la cual ha implicado la ampliación del marco normativo con relación a la minería no autorizada por el Estado, y la concurrencia de población minera en espacios de organización buscando incidir en la transformación de ese marco.

Partiendo de dicho contexto, este trabajo analiza la construcción de la legalidad/formalidad en la minería en Colombia durante el periodo 2010-2020. La pregunta por la construcción de la legalidad/formalidad es también la pregunta por la construcción de lo ilegal/informal en la minería,

por lo que es importante conocer la identidad normativa de ese segmento ilegal/informal que se interviene a través de normas. Por otro lado el marco normativo que gestiona ese segmento y factores de tensión en la gestión de la construcción de legalidad/formalidad, los cuales se verán a través de dos luchas en el campo minero.

2. Estado del arte

En torno al tema de la minería en el contexto colombiano, se han realizado estudios que constituyen diversos tratamientos, entre ellos los que diagnostican y caracterizan aspectos constitutivos de la actividad; los que abordan el papel de la minería como actividad económica; los que plantean métodos y técnicas para incrementar la productividad y/o buscar la sostenibilidad ambiental; los que evidencian efectos negativos en la salud humana asociados a recursos explotados y componentes utilizados en la actividad; los que revelan impactos ambientales y sociales; los que exponen conflictos alrededor de la minería a gran escala; y los que abordan el tema centrándose en sus formas ilegales/informales.

En el abordaje de la minería ilegal/informal, hay un grupo de estudios que desde perspectivas criminológicas buscan hacer énfasis en el vínculo que tienen grupos organizados al margen de la ley con la minería e indagar sobre diversos aspectos de ese vínculo, especialmente con la extracción de oro. En estos trabajos se le interpreta esencialmente como un fenómeno que incide de forma negativa en la convivencia y seguridad ciudadana (Romero, 2016); como un crimen transnacional y amenaza multidimensional en tanto trasciende las fronteras nacionales y el ámbito económico (Ocampo, 2015); como un sistema que necesita de factores de producción, recursos financieros ilegales provenientes del narcotráfico, de extorsiones y otras actividades criminales, de recursos humanos, equipos, tecnología, entre otros (Maldonado y Rozo, 2014).

Ejemplos de este tipo de estudio son: **¿Por qué la minería ilegal de oro en el departamento de Antioquia está beneficiando los grupos subversivos y las bandas criminales? (Barrera y Herrera)**, en el que a partir de un análisis documental los autores identifican motivos como el alto precio de oro en el mercado y el bajo costo de producción, la ausencia de normas y políticas públicas y la falta de control y fiscalización por parte del Estado; **Actores armados ilegales y sector extractivo en Colombia (Massé y Camargo, 2012)** en el que se establecen preguntas como ¿Por qué se ha vuelto tan atractivo el sector extractivo para los actores armados ilegales? ¿Cómo

operan esos grupos? Y ¿qué hace el Estado Colombiano para luchar contra este fenómeno?; **La minería ilegal como la amenaza más importante para la seguridad nacional: el caso de las FARC (Gómez, 2013)** en el que se argumenta cómo la minería es una amenaza importante a la seguridad nacional en tanto emerge como una fuente ideal de financiación de grupos como las Farc; **Convergencia de los grupos armados organizados al margen de la ley en la minería aurífera aluvial en la subregión del Bajo Cauca antioqueño (Maldonado y Rozo, 2014)**, en el que desde un enfoque sistémico se aborda el funcionamiento de los GAOML en la minería aurífera aluvial como un subsistema. Se establece que en dicha subregión convergen las FARC, el ELN, las bandas criminales (Clan Úsuga y Rastrojos) quienes realizan alianzas que les permiten instituir reglas de juego para el desarrollo “armónico” de la actividad minera, el control del rol social y territorial, así como la comisión de delitos. Se establece que el panorama con las bandas criminales es más violento, pues según testimonios de los entrevistados, recurren al despojo, al asesinato y cobran extorsiones así no haya producción. Otro rasgo es el mercado negro de insumos como el mercurio.

En este tipo de estudios, al hacerse énfasis en el papel que ostentan grupos organizados al margen de la ley, se hace una aproximación al tema económico del conflicto armado en la medida en que los recursos minerales entran a complementar, e incluso superar, a otras fuentes de financiación dentro de la dinámica económica que ha hecho posible el conflicto colombiano.

En esta línea, pretendiendo aportar a la literatura sobre la economía política de los conflictos armados, Riomalo y Rettberg, presentan en **Minería de oro, conflicto y criminalidad en los albores del siglo XXI en Colombia: Perspectivas para el posconflicto colombiano (2018)** los resultados de un estudio en el que indagaron por los mecanismos a través de los cuales la minería de oro se habría relacionado con el conflicto armado y la criminalidad entre los años 2000 y 2012. Los autores identifican para el caso colombiano mecanismos como la “inconformidad” que originan conflictos sociales y socio-ambientales, y otros que inciden en la intensidad y prolongación de los conflictos. Para los autores, el estudio de los mecanismos que relacionan el conflicto con los recursos naturales pueden contribuir como insumos a la construcción de políticas públicas que los desvinculen. En ese sentido, recomiendan medidas que se orienten a elevar las barreras de entrada que reduzcan las condiciones que facilitan la incursión de actores armados no estatales (AANE); construir arreglos institucionales que cierren espacios al crimen y la ilegalidad

encausando la explotación de los recursos naturales dentro de estándares de responsabilidad, legalidad, eficiencia y sostenibilidad; y en general a la construcción del Estado en todo el territorio nacional a la vez que se desmontan las estructuras criminales. Los autores sugieren, además, como línea de investigación futura, el estudio del impacto de la minería de oro sobre el balance militar, la duración del conflicto y los procesos de desarme, desmovilización y reinserción, así como el impacto del auge de la actividad minera en el origen de organizaciones criminales.

El abordaje de la minería ilegal se ha hecho también a través de estudios/denuncia de su afectación en distintos territorios, como **Campañas de resistencia y necesidad de formación para la gobernabilidad y el etnodesarrollo en territorios ancestrales de comunidades negras/ afrocolombianas (Carabalí, 2011)** en donde se expone que en la mayoría de los municipios cobijados por las órdenes de la Corte Constitucional en el Auto 005 de 2009 (Derivado de la sentencia T-025 de 2004 en la que declara el "estado de cosas inconstitucionales" respecto a las comunidades negras), incrementaron las situaciones de vulnerabilidad a raíz de la proliferación de acciones de minería ilegal con maquinaria pesada; y **Afrodescendientes y minería: Tradicionalidades, conflictos y luchas en el Norte del Cauca, Colombia (Restrepo, 2017)** en el que se califica la minería ilegal como una "tecnología del despojo". Desde la perspectiva de la población, el autor describe los conflictos más visibles asociados a la irrupción de las retroexcavadoras, entre ellos conflictos entre comunidad y Estado, a causa de la demanda de la comunidad de que sea erradicada la minería ilegal.

Un estudio que contrasta con los que abordan el tema de la minería desde la perspectiva criminal es **Oro sin sangre basado en la confianza. Ideas para una nueva economía política de la minería aurífera colombiana (Eslava, Silva, Tobón y Vélez, 2014)**. Rechazando el estigma que afirma que el oro está bañado en la sangre de la ilegalidad y la criminalidad, los autores proponen estudiar la realidad de la minería en Colombia desde el trabajo y potencial transformador de los pobladores mineros del país, y analizar la confianza como conducta estratégica que desencadena cambios sociales positivos. Para los autores, este abordaje es un medio para entender también los arreglos microinstitucionales que se dan entre poblaciones, y entre éstas e instituciones estatales y, por tanto, acercarse mejor, y de forma más práctica, a las dinámicas de los territorios.

Si bien en muchos estudios se evoca la construcción de legalidad/formalidad por medio de la exposición de ciertas normas, no se identifica un estudio que se centre en la coyuntura de la última

década con relación a la gestión a nivel nacional de la minera ilegal/informal. El tema de la construcción de legalidad/formalidad ha sido tratado principalmente desde estudios de investigación-acción en los que se implementan estrategias dirigidas a fomentar herramientas para la legalización/formalización, y desde enfoques de evaluación de procesos de legalización/formalización y otro tipo de intervenciones por parte de la institucionalidad estatal. El estudio **¿Qué es legal? Formalización de la minería artesanal y a pequeña escala en Colombia (Echavarría, 2015)** es un interesante compendio de aspectos como la legislación en torno a la formalización, las barreras que existen para hacerla efectiva y los factores que pueden impulsarla.

En **Minería aurífera informal e imposición de arreglos institucionales incumplidores: análisis institucional del caso de Buriticá, Antioquia, en 2009-2014 (Silva, 2017)** se utiliza el enfoque institucional de Elinor Ostrom para analizar las transformaciones que tuvo el municipio de Buriticá con la llegada en 2009 de población de diferentes sitios del país asentada en torno a la actividad minera informal. Se centra especialmente en los cambios en los arreglos institucionales informales en torno a la minería, respecto a los cuales establece como principales actores de imposición de informalidad y de incumplimiento de reglas formales, a mineros de los municipios de Segovia, Remedios y Marmato. El análisis se hace también respecto a las transformaciones que se dieron después de una intervención del gobierno nacional a los asentamientos ilegales en el año 2013, con base en las cuales el autor da recomendaciones para el diseño de intervenciones públicas en contextos similares, bajo el entendido de que en contextos sociales regidos por delicados equilibrios, la acción del Estado por medio de sus políticas puede agravar un problema público si no entiende completamente los arreglos institucionales que funcionan en ese territorio.

Resultado de dos contratos interadministrativos entre el Ministerio de Minas y Energía, la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, y el soporte del Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico de Brasil, en el estudio **Formación de capacidades para la formalización minera en Colombia. Un estudio de investigación acción (Lara, Naranjo y Manosalva, 2017)**, un grupo de académicos describen el proceso de la puesta en práctica de estrategias de fomento de capacidades organizacionales y de aprendizaje de pequeños mineros para adaptarse a la economía formal, en 80 unidades de producción minera del país, y presentan los resultados de la evaluación, a un año de trabajo, que muestra porcentajes de

desempeño del 53%, 61% y 56% respecto al conocimiento obtenido por los pequeños mineros sobre minería, medioambiente y empresa. Los autores hacen énfasis en la importancia de la difusión de conocimiento científico y concluyen que el fomento a una actividad económica mediante impulsos a su productividad es mejor instrumento de formalización que el castigo.

Otra investigación-acción es **Diagnóstico y caracterización de la minería ilegal en el municipio de Sogamoso, hacia la construcción de estrategias para la sustitución de la minería ilegal (Serrano, Martínez y Fonseca, 2016)**. Bajo una metodología cuantitativa no experimental se hizo una caracterización de 14 minas informales en las veredas Pedregal y Morca del municipio de Sogamoso (Boyacá) y se realizaron visitas de campo y talleres con mineros de dichas minas. Con base en la información se diseñaron estrategias con el fin de darles a conocer a los mineros posibles soluciones al problema mediante la sustitución de esa actividad, o mediante el manejo y el control de la minería ilegal.

En **La legalización minera en el Bajo Cauca antioqueño. resultados del primer laboratorio de legalización y formalización minera en Colombia (Garcés, 2015)**, la autora evalúa la eficacia instrumental de dicho laboratorio, el cual fue un mecanismo producto de la negociación entre gobierno nacional y población minera en 2012. La autora concluye la nula eficacia instrumental de este proyecto en la medida en que después de cuatro años de articulación institucional, con la destinación e inversión de recursos económicos y humanos, no había ninguna unidad minera legalizada. Expone, por el contrario, un sentido de eficacia simbólica dada por funcionarios, quienes consideraron se había logrado transmitir a los mineros una conciencia acerca de la importancia de realizar operaciones dentro de la legalidad y brindarles capacitaciones técnicas, económicas, legales, ambientales y sociales.

Respecto al Bajo Cauca, se evalúa también en **La formalización minera en el Bajo Cauca antioqueño a través de las áreas de reserva especial. Una aproximación al diseño institucional desde el marco de análisis y desarrollo institucional (Lopera, 2020)**, la viabilidad de las Áreas de Reserva especial para la formalización, a través del marco de análisis y desarrollo institucional (ADI) de Elinor Ostrom, con el fin también de comprender el contexto que condiciona la posibilidad de formalización en esa subregión. El autor evidencia que el ARE es una figura de difícil implementación que no prevé incentivos a los mineros para aplicarla, e implica costos económicos para los mineros. La única alternativa laboral que representa ingresos aproximados a

los que procura la minería es el narcotráfico, siendo opciones como la ganadería o el cultivo de caucho insuficientemente atractivas.

3. Aspectos teóricos y metodológicos

En el marco de comprensión del fenómeno, se entiende en este trabajo que un atributo del Estado – comprendido como un conjunto de instituciones y relaciones sociales que pueden efectivizar las decisiones que toman a través de sus medios de coerción (O'Donnell, p. 2) – es la institucionalización de la autoridad, y que las instituciones que cumplen una función estatal son mecanismos por medio de los cuales se crea cierta línea que determina dónde se ubican las competencias estatales y las de la población.

Como dueño de los recursos naturales y promotor de una política minera construida sobre la idea de la minería como una actividad de utilidad pública fundamental para el desarrollo económico del país, el Estado colombiano institucionaliza su autoridad materializando en ella criterios, voluntades y concepciones políticas en las leyes y demás tipos de normas, determinando en ellas lo 'legal' y lo 'ilegal'.

En esta materialización confluyen un conjunto institucional dispuesto en torno a la existencia de normas formales; las acciones para combatir aquello que se considera transgrede las normas y tiene consecuencias sociales, y un escenario de desarrollo de nuevas formas de producción normativa (Wences & Sauca, 2014). Por otro lado, la existencia de elementos socioculturales como “las representaciones que se dan los seres humanos para clasificar las entidades y modelar los hechos”; “las normas que determinan cuáles tipos de hechos son permitidos, obligados y prohibidos”; y “las valoraciones que establecen cuáles tipos de hechos son importantes y deseables” (Wences y Sauca, 2014, p.35).

La idea de ‘construcción de legalidad/formalidad’, apunta a una referencia a la “adecuación de los actos de autoridad a un conjunto de disposiciones legales establecidas en un lugar y tiempo determinado” buscando afianzar condiciones generadoras de seguimiento a las normas (Wences y Sauca, 2014, p. 29). Esta construcción puede considerarse un proyecto en el sentido de representar en perspectiva algo que se considera importante, concurriendo en él varias fuerzas que adoptan la forma de instituciones, procesos, estructuras y valores “y en cuyo vigor participan dimensiones de

legitimidad, condiciones de legalidad y perspectivas en torno a la cultura” (Wences y Sauca, 2014, p. 17).

La actividad minera se entenderá como un *campo*, concepto de Pierre Bourdieu deliberadamente abierto al cual define como

una red o una configuración de relaciones objetivas entre posiciones. Estas posiciones están objetivamente definidas en su existencia y en las determinaciones que imponen sobre sus ocupantes, agentes o instituciones, por su situación presente y potencial (*situs*) en la estructura de distribución de especies de poder (o capital) cuya posesión ordena el acceso a ventajas específicas que están en juego en el campo, así como por su relación objetiva entre posiciones (dominación, subordinación, homología, etc.) (Bourdieu y Wacquant, 2005, p. 150).

Un *campo* es un “pequeño mundo social” de propiedades, de relaciones, de acciones y de procesos (Bourdieu, 1999. p. 10). Para Bourdieu “lo real es lo relacional”, lo que existe en el mundo social son las relaciones; así, dice que pensar en términos de ‘campo’ es pensar relacionalmente, no de interacciones entre agentes o lazos intersubjetivos entre individuos (Bourdieu y Wacquant, 2005, p. 149-150).

Un *campo* es en sí mismo un *campo de luchas* en el que está en juego la construcción de algo, o en términos generales, de la realidad social, y en el que se dan relaciones objetivas (lucha por determinados recursos) así como relaciones de significado (lucha por imponer una visión legítima sobre el mundo social) (Capdeville y Freyre, 2013, p.113). En este sentido, a través de las luchas, los agentes disputan tanto el sentido del mundo social como su posición en ese mundo (Capdeville y Freyre, 2013, p.116). Dicha construcción

se realiza en y por innumerables actos de construcción antagonistas que los agentes operan, en cada momento, en su luchas individuales o colectivas para imponer la representación del mundo social más favorable a sus intereses; lucha ciertamente muy desigual, ya que los agentes tienen un dominio muy variable de los instrumentos de producción de la representación del mundo social (Capdeville y Freyre, 2013, p.117).

En el *campo* los individuos existen como *agentes*, y existen en el *campo* cuando son efectivos, es decir, cuando producen efectos en él (Bourdieu y Wacquant, 2005, p. 163; Bourdieu, 1999, p. 4).

La actividad minera se entiende entonces como un *campo* del ‘campo económico’ en el que prima la lógica de la producción; en el que esencialmente existen dos tipos de *agentes*: estatales y actores mineros tanto legales/formales/ como ilegales/informales; y en el que se desenvuelven una serie de *luchas*.

Como plantean Soto y Urán (2013), el campo de la explotación minera está de modo general atravesado por el conflicto y/o la búsqueda de consenso y por el desarrollo de tres tipos de lucha, dos de las cuales se abordarán en este trabajo (Soto y Urán, 2013, p. 857).

Una es la *lucha por la nominación-significación*, en la que la tendencia es la no correspondencia de las formas en las que el Estado enuncia a los mineros y a los diferentes tipos de minería, y las formas en las que los mineros lo hacen. Este es un campo “en el que la querrela comienza por ser discursiva, pero resulta ser además sociopolítica en la medida en que pone en juego el reconocimiento-exclusión de identidades” (Soto & Urán, 2013, p.858).

Otra es la *lucha por la inclusión económica y el reformismo legal*, configurada por el ordenamiento jurídico minero frente al cual los actores mineros se organizan para buscar alternativas a las propuestas estatales. En otras palabras, se trata de una lucha por el ejercicio de producción que enfrenta una verdad oficial y que es parte de la invención de un “consenso democrático”, versus la producción de alternativas como modos de “participación democrática” (Soto & Urán, 2013, p.872).

La metodología de este trabajo de investigación es cualitativa, con la cual suele orientarse la producción de datos descriptivos que buscan estudiar cualidades, dando una especial aplicación a significados, descripciones y definiciones, situándolas, y pretendiendo entenderlas, en un contexto particular (Quecedo & Castaño, 2003, p.9). El enfoque metodológico es la revisión y análisis documental, el cual responde generalmente a tres necesidades informativas: 1. Conocer lo que otros han hecho o están realizando en un campo específico; 2. Conocer segmentos específicos de información de algún documento en particular y 3. Conocer la información total relevante que exista sobre un tema específico (Vickery, 1970, en Peña & Pirela, 2007, p.58).

Para observar la construcción de legalidad en la minería sin un acercamiento empírico, la revisión y análisis de documentos no fue una mera técnica para obtener información sino una estrategia y la finalidad misma del trabajo. Los documentos, entre otras cosas, registran hechos e intenciones

que permiten hacer un acercamiento a la realidad social de forma particular. Observar la construcción de legalidad en la minería a través de documentos que se registran y permanecen en el tiempo, permitió explorar el tema en un sentido contextual y de proceso, dando cuenta de una coyuntura visible en el campo minero.

Para realizar este trabajo se consultaron diversas fuentes como códigos, decretos, leyes, resoluciones, planes nacionales de desarrollo y planes de desarrollo del sector minero, todos documentos fundamentales para responder a las preguntas respecto a la creación de las normas y la construcción de la identidad normativa de lo ilegal/informal.

En la medida en que en el tema juega un papel importante el contexto económico, político y social de los últimos 20 años, así como manifestaciones discursivas, especialmente durante los últimos 10 años, la revisión y análisis documental se centró también en un rastreo de prensa y revisión de publicaciones académicas, informes de instituciones estatales, páginas e informes oficiales de instituciones relacionadas con el sector minero, y recursos multimedia. Con esto se buscó identificar elementos de contexto respecto, entre otras cosas, a la expedición del Código de Minas de 2001, la implementación de medidas para impedir la minería ilegal/informal y escenarios de tensiones y diálogo entre instituciones estatales y población minera.

4. Estructura del trabajo

Este trabajo se divide en tres capítulos y un apartado de conclusiones. En el primer capítulo se rastrea la construcción de la identidad normativa de la minería ilegal/informal y se expone una caracterización. Aquí se muestra que son diversas las formas mediante las que el Estado la nombra, que la mayoría responde a contextos normativos específicos y que la categoría de ‘minería informal’ conlleva un contenido dual y problemático al fluctuar constantemente entre lo susceptible y lo no susceptible de legalización/formalización.

En el segundo capítulo se expone la construcción o gestión normativa en torno a impedir o controlar la minería ilegal/informal, en función del tipo de medida y en orden cronológico. Con esto nos interesa observar los frentes en los que se han enfocado las normas, reconstruir las transformaciones que han tenido y en general el historial de la gestión y respuesta estatal. En este capítulo se muestra que a partir de 2010 empezaron a diversificarse las medidas tanto de interdicción, consistentes en la aplicación de operativos policiales y militares en la captura de

mineros y destrucción de entables y maquinaria, como de legalización/formalización. En esta reconstrucción se exponen también algunos antecedentes normativos importantes respecto al tema, derivados de la Ley 20 de 1969 a partir de la cual empezaron a hacerse cambios en la administración de los recursos del sector minero y de hidrocarburos.

En el tercer capítulo se expone la construcción de legalidad a través de dos tipos de luchas: la lucha por la nominación-significación y la lucha por la inclusión económica. En la primera se muestra que aún con un reconocimiento formal de la identidad de mineros informales, los contenidos mismos de las normas trastocan inevitablemente las dinámicas de lo informal haciendo que los mineros se sientan criminalizados y demanden un reconocimiento permanente como informales. En la segunda lucha se muestra qué aspectos del código de minas y demás normativa con relación a la minería informal ha detonado un marco de acción de los mineros intentando incidir en la transformación del orden normativo.

Si bien para conocer aspectos más profundos del tema abordado son importantes los acercamientos empíricos, especialmente si se desea evaluar aspectos más relacionales y subjetivos o impactos de las medidas, creemos que los resultados obtenidos en este trabajo logran aportar una comprensión contextual, sintética, recopilatoria y de análisis conceptual significativo, de los elementos que buscaron observarse y que consideramos son indispensables para acercarse al estudio de la problemática de la minería informal, los procesos de legalización/formalización y los retos, y responsabilidades que tiene el Estado para transformar dicho sector.

Capítulo 1. Imágenes de la minería ilegal/informal

A excepción de algunas posesiones mineras que pertenecen exclusivamente a particulares y que fueron adquiridas a perpetuidad bajo marcos normativos anteriores al actual, el propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables es el Estado colombiano (Constitución Política de Colombia, 1991, Artículo 332). En este sentido, para hacer minería en el país se requiere de su autorización.

En el marco normativo actual del sector minero, la autorización estatal se otorga mediante diversos títulos mineros¹ como los contratos de concesión², los contratos especiales de concesión y las aprobaciones de subcontratos de formalización. Por otro lado, el Estado autoriza las actividades de barequeo y chatarreo estableciendo para ellas no un título en particular, sino su registro ante la alcaldía del municipio en donde se realizan (Código de Minas, 2001, Artículo 155; Decreto 276, 2015, Artículo 5).

Entre el conjunto de aspectos que deben cumplirse en la operación de actividades mineras, el elemento que en un principio determina si es legal o no, es la titularidad. En consecuencia, la minería que opera bajo un título minero se presupone es legal³ mientras la que opera sin título es ilegal⁴ y en términos más penales ‘ilícita’, en la medida en que configura el delito de exploración y explotación ilícita de minerales (Código de Minas, 2001, Artículo 159; Código Penal, 2000, Artículo 338).

¹ Los títulos mineros son los actos administrativos escritos por medio de los cuales el estado autoriza explorar y explotar el suelo y el subsuelo mineros (Glosario Técnico Minero 2015).

² Los contratos de concesión son los actos administrativos “por excelencia” del régimen minero vigente. El Código de minas de 2001 unificó en el contrato de concesión diversos trámites que con el régimen anterior de 1988 estaban separados, como las licencias de exploración y explotación.

³ El Glosario Técnico Minero de 2015 define a la ‘Minería legal’ como “aquella amparada por un título minero, que es el acto administrativo escrito mediante el cual se otorga el derecho a explorar y explotar el suelo y el subsuelo mineros de propiedad nacional, según el Código de Minas. El título minero deberá estar inscrito en el Registro Minero Nacional”.

⁴ La ‘Minería ilegal’ es definida por el Glosario Técnico Minero de 2015 de la siguiente forma: “es la minería desarrollada sin estar inscrita en el Registro Minero Nacional y, por lo tanto, sin título minero. Es la minería desarrollada de manera artesanal e informal, al margen de la ley. También incluye trabajos y obras de exploración sin título minero. Incluye minería amparada por un título minero, pero donde la extracción, o parte de ella, se realiza por fuera del área otorgada en la licencia”.

En la planeación del sector minero suele hablarse de un ámbito de ilegalidad e informalidad que contrasta con uno de legalidad y formalidad al cual suele asociarse especialmente a la ‘minería formal’ a gran escala. Para el Estado, el ideal de su gestión es precisamente lograr una minería formal, concebida como una “actividad cuyas unidades productivas desarrollan las labores mineras bajo el amparo de título minero y cumplen con los parámetros técnicos (mineros y ambientales), económicos, laborales y sociales de la industria” (Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia, 2014, p. 42).

Al ámbito de ilegalidad e informalidad se le atribuye la generación de múltiples problemas como la evasión de impuestos y regalías, el deterioro de los yacimientos mineros, la pérdida de reservas aprovechables, la inseguridad en las operaciones, la ausencia de empleo estable y de beneficios sociales, la competencia desleal en la comercialización de los productos y las afectaciones graves al medio ambiente y los recursos naturales (Plan Nacional de Desarrollo Minero 2002-2006, p.47). Se habla además como un sector que impide que la institucionalidad estatal capte de forma total y confiable, cifras respecto a temas como volumen de producción y reservas (Plan Nacional para el Desarrollo Minero 2006 con visión al año 2019), empleo generado, y número de empresas que operan en el país (Plan Nacional de Desarrollo Minero 2017 con horizonte a 2025).

Para hacer referencia a esta dimensión ilegal/informal las normas y planes del sector minero utilizan varias expresiones que según el caso, atenúan o acentúan la carga de ilegalidad. En esta sección se busca conocer esas expresiones, explorar sus contenidos y concretar para los siguientes capítulos una imagen de la construcción de la identidad normativa de la minería no legal/formal. En la medida en que este trabajo se centra en observar la construcción de legalidad/formalidad en la minería, es fundamental situarse y partir de conocer el lenguaje estatal.

Para esto se realizó una revisión de las normas (códigos, leyes, decretos y resoluciones), planes de desarrollo nacionales y planes del sector minero expedidos a partir de la vigencia del Código de Minas de 2001 (Ley 685 de 2001), identificando ‘minería sin título’, ‘minería no regularizada’, ‘minería de hecho’, ‘minería informal’ y ‘minería ilegal’ como las categorías utilizadas para enunciar lo no legal/formal.

1. Identidad normativa de la minería no legal/formal, formas de enunciación estatal

Las expresiones ‘minería sin título’ y ‘minería no regularizada’ no encierran contenidos que puedan generar tensiones a efectos interpretativos, discursivos o prácticos como los que tienen entre sí las expresiones ‘minería ilegal’ y ‘minería informal’. Con ellas las normas se limitan a indicar la existencia de una actividad minera que opera en el país sin posesión de un título minero y del cual se exige esté inscrito en el Registro Minero Nacional.

El uso de la expresión ‘minería sin título’ se hace exclusivamente en el contexto de la minería no autorizada, sin embargo, hay que mencionar que tiene una segunda connotación referida a la minería a la que no se exige un título, esto es, la ‘minería ocasional’ tratada en el Artículo 152 y el barequeo del que trata el Artículo 155 del Código de Minas de 2001. Por otro lado, ‘minería no regularizada’ es una expresión que empezó a utilizarse dentro del contexto del Plan de Acción de Formalización de 2016, el cual clasifica la actividad minera en regularizada (con título) y no regularizada (sin título) a efectos de implementar medidas para cada una y observar la viabilidad para su formalización.

Lo mismo sucede con la expresión ‘minería de hecho’. Sin más contenidos particulares se limita a nombrar la dimensión de la minería, que como indica la expresión misma ‘de hecho’, no nace de, ni tiene, un reconocimiento legal. Su uso normativo se hace con relación al proceso de legalización dispuesto en el Artículo 165 del Código de Minas de 2001 en el que, aunque no se usa la expresión ‘minería de hecho’ para indicar el objeto de legalización, se ordena aplicar los términos del Artículo 58 de la Ley 141 de 1994⁵ en el que se estableció legalizar las ‘explotaciones mineras de hecho de pequeña minería’. El Decreto 2390 de 2002⁶, que reglamenta el Artículo 165 del Código de Minas de 2001, sí usa directamente la expresión ‘minería de hecho’ haciendo que sea esa la referencia al objeto de legalización del Artículo 165.

Aunque toda actividad minera sin título es considerada en principio una actividad ilegal, al realizarse precisamente sin contar con el requisito fundamental de autorización estatal, no hay en

⁵ Ley 141 de 1994. “Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones”.

⁶ Decreto 2390 de 2002. “Por el cual se reglamenta el artículo 165 del Código de Minas”.

las normas un tratamiento explícito y uniforme de este sector como ‘minería ilegal’. Esto sucede por el reconocimiento de una dimensión ‘informal’ que es vista como un sector que requiere ‘en derecho’ un tratamiento diferenciado.

El Glosario Técnico Minero de 2015 define la ‘minería informal’ como aquella “constituida por las unidades de explotación pequeñas y medianas de propiedad individual y sin ningún tipo de registros contables”, definición que contenía su versión anterior de 2003. A parte de esta definición que es acotada respecto a otras características que se verán en lo siguiente, no hay otra en la normativa minera. En realidad, el uso de la expresión ‘minería informal’ no es frecuente en las normas y en la planeación del sector minero, sin embargo las referencias existentes permiten identificarla como una especie de categoría omnipresente que agrupa diversas denominaciones como ‘minería tradicional’, ‘minería de subsistencia’, ‘pequeña minería’ y ‘minería artesanal’.

El Código de Minas de 2001 usa la expresión ‘minería informal’ en el contexto de las Áreas de Reserva Especial que dispuso delimitar por parte del gobierno nacional con el fin de generar proyectos mineros estratégicos. Se habla de hacer la delimitación en áreas en donde existan “explotaciones tradicionales de minería informal” cuya concesión sólo puede hacerse a las mismas comunidades que hayan explotado esa zona (Artículo 31).

El término ‘tradicional’ aparece con frecuencia vinculado a lo informal. El Decreto 933 de 2013⁷ establece disposiciones respecto a los procesos de legalización de minería tradicional derivados del Artículo 12 de la Ley 1382 de 2010⁸. Mientras que en esta ley hay un vínculo implícito, en el Decreto 933 de 2013 se señala directamente que la ‘minería tradicional’ es una especie de la ‘minería informal’. Del mismo vínculo trata el Plan Nacional de Ordenamiento Minero de 2014, en el que se habla de tres tipos de actividad minera: la legal, la informal y la extracción ilícita, incluyendo en la minería informal a la ‘minería tradicional’ y ‘artesanal’.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (Ley 1450 de 2011) se determinó que el gobierno nacional implementara una estrategia para diferenciar la ‘minería informal’ de la ‘minería ilegal’

⁷ Decreto 933 de 2013. “Por el cual se dictan disposiciones en materia de formalización de minería tradicional y se modifican unas definiciones del Glosario Minero”.

⁸ Ley 1382 de 2010. “Por la cual se modifica la Ley 685 de 2001, Código de Minas de 2001”.

y proteger así a los mineros informales (Artículo 107)⁹. El Decreto 933 de 2013 invoca esta disposición e incluso crea una nueva definición de ‘minería tradicional’, reemplazando la definición de la Ley 1382 de 2010¹⁰.

En el Decreto 276 de 2015¹¹ se invoca también dicha disposición cuando se refiere al caso de los chatarreros¹² y barequeros¹³. En la parte considerativa se señala

Teniendo en cuenta que en los municipios mineros auríferos existe un grupo importante de personas que devengan su sustento de la actividad manual de recolección de minerales con contenido de metales preciosos presente en los desechos de las explotaciones mineras, es necesario garantizar el desarrollo de la actividad de los chatarreros acorde con lo dispuesto en el artículo 107 de la Ley 1450 de 2011.

⁹ Ley 1450 de 2011. “Artículo 107°. Es deber del gobierno nacional implementar una estrategia para diferenciar la minería informal de la minería ilegal. Deberá, respetando el estado Social de Derecho, construir una estrategia que proteja los mineros informales, garantizando su mínimo vital y el desarrollo de actividades mineras u otras actividades que le garanticen una vida digna”.

¹⁰ El Decreto 933 de 2013, para efectos de la continuación de los trámites de legalización de la minería tradicional de la Ley 1382 de 2010, establece la siguiente definición: “Artículo 1. Minería Tradicional. Es aquella que se ha ejercido desde antes de la vigencia de la Ley 685 de 2001, en un área específica en forma continua o discontinua, por personas naturales o grupos de personas naturales o asociaciones sin título minero inscrito en el Registro Minero Nacional, en yacimientos minerales de propiedad del Estado y que, por las características socioeconómicas de éstas y la ubicación del yacimiento, constituyen para dichas comunidades la principal fuente de manutención y generación de ingresos, además de considerarse una fuente de abastecimiento regional de los minerales extraídos. Esta minería es también informal y puede ser objeto de procesos de formalización a los que hacen referencia los artículos 31 y 257 de la Ley 685 de 2001, así como los programas de que trata el Capítulo XXIV de la Ley 685 de 2001-Código de Minas. Por lo anterior, se entiende que la minería tradicional es una especie de la minería informal”.

Esta definición reemplaza la de la Ley 1382 de 2010, que fue establecida en estos términos: “aquella que realizan personas o grupos de personas o comunidades que exploten minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional y que acrediten que los trabajos mineros se vienen adelantando en forma continua durante cinco (5) años, a través de documentación comercial y técnica, y una existencia mínima de diez (10) años anteriores a la vigencia de esta ley”.

¹¹ Decreto 276 de 2015. "Por el cual se adoptan medidas relacionadas con el Registro Único de comercializadores - RUCOM"

¹² Decreto 276 de 2015. “Chatarreros. Para efectos de este decreto se entiende por chatarrero la persona natural que se dedica a la actividad manual de recolección de mineral con contenido de metales preciosos presente en los desechos de las explotaciones mineras”.

¹³ Ley 685 de 2001. “Artículo 155. Barequeo. El barequeo, como actividad popular de los habitantes de terrenos aluviales actuales, será permitida, con las restricciones que se señalan en los artículos siguientes. Se entiende que esta actividad se contrae al lavado de arenas por medios manuales sin ninguna ayuda de maquinaria o medios mecánicos y con el objeto de separar y recoger metales preciosos contenidos en dichas arenas. Igualmente, será permitida la recolección de piedras preciosas y semipreciosas por medios similares a los que se refiere el presente artículo”.

El Artículo 15 del mismo decreto dispone que

En virtud del trato diferencial a la minería informal que consagra el artículo 107 de la Ley 1450 de 2011, los barequeros que no se encuentren en los listados reportados por las alcaldías podrán comercializar sus productos hasta por un lapso no superior a seis (6) meses, contados a partir de la vigencia de este decreto. Vencido dicho lapso se les exigirá la inscripción correspondiente.

Según el Decreto 1666 de 2016¹⁴ los barequeros y chatarreros conforman la ‘minería de subsistencia’¹⁵, que junto a la minería ‘pequeña’, ‘mediana’ y ‘grande’ constituyen los grupos en los que el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (Ley 1753 de 2015) dispuso clasificar la actividad minera (Artículo 21).

De acuerdo con la clasificación que estableció el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, a la ‘pequeña minería’ se le define con base, tanto en la etapa de exploración y construcción/montaje, como en la etapa de explotación. En el primer caso se le define según el número de hectáreas otorgadas en el título minero el cual no debe ser mayor de 150 hectáreas (Decreto 1666 de 2016; Decreto 1073 de 2015: Artículo 2.2.5.1.5.4). Por otro lado, para la etapa de explotación, se le define según el volumen de producción máxima anual, fijándose volúmenes máximos para diversos tipos de minerales y según sea actividad subterránea o a cielo abierto (Decreto 1666 de 2016; Decreto 1073 de 2015: Artículo 2.2.5.1.5.5).

Hay que decir que la normativa minera anterior, el Código de Minas de 1988 (Decreto 2655 de 1988), clasificaba la minería en pequeña, mediana y grande. El Código de Minas de 2001, por el contrario, no adoptó ninguna clasificación pero la expresión ‘pequeña minería’ y otras relacionadas

¹⁴ Decreto 1666 de 2016. “Por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015 relacionado con la clasificación minera”.

¹⁵ Decreto 1666 de 2016. “Artículo 2.2.5.1.5.3. Minería de subsistencia: es la actividad minera desarrollada por personas naturales o grupos de personas que se dedican a la extracción y recolección, a cielo abierto, de arena y gravas de río destinadas a la industria de la construcción, arcillas, metales preciosos, piedras preciosas y semipreciosas, por medios y herramientas manuales, sin la utilización de ningún tipo de equipo mecanizado o maquinaria para su arranque. Parágrafo 1. En la minería de subsistencia se entienden incluidas las labores de barequeo y las de recolección de los minerales mencionados en este artículo que se encuentren presentes en los desechos de explotaciones mineras, independientemente del calificativo que estas últimas asuman en las diferentes zonas del territorio nacional” [Comúnmente se les llama ‘chatarreros’]. Parágrafo 2. Por razones de seguridad minera y atención a que su ejecución requiere la utilización de maquinaria o medios mecanizados prohibidos en la minería sin título, la minería de subsistencia no comprenderá las actividades mineras que se desarrollen de forma subterránea”.

como ‘pequeños mineros’ y ‘explotaciones pequeñas’ siguieron siendo usadas tanto en las normas como en la planeación del sector minero. En este sentido no es clara su identidad normativa durante ese tiempo.

Por algunos usos puede decirse que siempre ha sido considerada como un sector de mano de obra, productividad, competitividad y tecnología limitados que requiere ser constantemente capacitada e impulsada. En el Código de Minas de 2001 se hace una referencia al tamaño de las explotaciones y se habla de una medida para que titulares con capacidad para hacerlo brinden a ‘terceros de explotaciones pequeñas’, apoyos como transferencia de tecnología y asistencia jurídica y técnica (Artículo 255). Esto se aplica tanto para titulares como para quienes estén en proceso de obtener un título a través del proceso de legalización de su Artículo 165, o quienes sean beneficiarios de proyectos de minería especial (Artículo 248), desarrollos comunitarios (Artículo 249) y asociaciones comunitarias (Artículo 250). El Glosario Técnico Minero de 2015 – y el anterior de 2003 – define a las ‘explotaciones pequeñas’ como aquellas que se realizan “con herramientas e implementos simples de uso manual, accionados por la fuerza humana”, y que no sobrepasen anualmente las 250 toneladas de material.

El Plan Nacional de Desarrollo Minero 2007-2010 (PNDM) identifica a la ‘pequeña minería’ como un segmento que

Abarca un rango relativamente amplio de unidades mineras locales, con o sin estructura empresarial y cuyos trabajos se dan a pequeña escala. Se trata de empresas pequeñas y micro, de cooperativas de producción o de grupos mineros tradicionales, cuyas labores están entroncadas con la cultura regional y que no consideran a la minería como un negocio sino como una actividad de sustento. En general, los niveles de productividad en este segmento son bajos y el impacto de su labor es más social que económico. No se tienen datos confiables de la participación de este segmento en la economía del sector, pero se sabe que en número de unidades productivas es el predominante (p.16).

Cuando se habla de ‘pequeña minería’ o ‘pequeños mineros’ como objeto de programas de legalización/formalización se habla de un sector que no posee un título propio sino que explota recursos del área de un titular sin ningún vínculo laboral formal o directamente de áreas de propiedad estatal no concedidas. Ahora, independientemente de que se aluda a la ‘pequeña

minería' como un sector legal/formal o ilegal/informal suele hablarse siempre de un sector que debe ser constantemente transformado.

Al igual que las normas mencionadas, la Política Andina de Lucha Contra la Minería Ilegal (Decisión 774 de 2012) diseñada por el Consejo Andino de ministros de relaciones exteriores (Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú) sugiere también para cada país un tratamiento diferenciado a la “minería en pequeña escala, artesanal o tradicional” – para la que se señalan medidas de regularización y formalización – respecto a la ‘minería ilegal’ - para la cual dispone medidas de confrontación directa.

El uso de la expresión ‘minería artesanal’ no es común en las normas aunque sí en algunos planes del sector minero. El Plan Nacional de Desarrollo Minero 2006 con visión al 2019, por ejemplo, usa el término ‘artesanal’ al hablar de ‘minería tradicional’ de la cual menciona que “a pesar de operar generalmente en forma artesanal, a pequeña escala y con bajos niveles de productividad, ocupa un importante lugar en las estructuras sociales y económicas locales” (p.100).

El Plan Nacional de Desarrollo Minero 2012-2014, que se enfoca en impulsar el desarrollo y formalización de la ‘minería artesanal y a pequeña escala’ (MAPE) señala que no existe una definición unificada de la MAPE. Sin embargo menciona, con base en el Equipo de Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable de América del Sur (2002), que mientras la minería a pequeña escala es extensa e incipientemente mecanizada, la ‘minería artesanal’ se asocia sólo a personas o familias y se realiza de forma manual. Este plan expone un perfil de la MAPE: mecanización inexistente o escasa, bajo nivel de seguridad, trabajadores con deficiente grado de conocimientos técnicos, ausencia de técnicos en la operación, uso deficiente de los recursos debido a la explotación selectiva de minerales, explotación de recursos marginales; bajo nivel salarial, bajo rendimiento del trabajo, labores mineras supeditadas a niveles de precios de minerales, insuficiente consideración de peligros para el medio ambiente, ausencia crónica de capital e ilegalidad (p.63). Según lo anterior la expresión ‘minería artesanal’, en tanto actividad manual, sería un uso alternativo a la ‘minería de subsistencia’.

Por último, la expresión ‘minería ilegal’ no se identifica en las normas y planes nacionales de desarrollo y del sector minero expedidos durante el periodo 2001-2010. A partir del periodo de gobierno 2010-2018 se utiliza en normas como la Decisión 774 de 2012 y otras que invocan lo que se establece en ella. Su uso abierto, común y frecuente, que es algo que sucede también con el de

‘minería informal’, se da en ámbitos fuera de las normas, como en discursos de funcionarios gubernamentales e instituciones estatales y en producciones periodísticas y académicas.

Dentro de la planeación del sector, sólo es utilizada en el Plan Nacional de Desarrollo Minero 2012-2014 y en el Plan Nacional de Ordenamiento Minero de 2014 (PNOM). Mientras en el primero sólo se menciona para juzgar la expresión misma, en el segundo se habla de ella como una actividad sin título que está conectada con actividades ilícitas y/o criminales y como una actividad ilícita “depredadora”, imagen que correspondería al grupo 2 de la clasificación de la minería que en su momento hizo el PNOM de 1997 caracterizado como una minería “depredadora” de marginalidad legal e impositiva.

Bajo la identidad de la ‘minería ilegal’ se encierra además una serie de afectaciones. La Decisión 774 de 2012 la concibe como un problema de carácter multidimensional que amenaza la estabilidad, la gobernabilidad, la economía, la paz y la seguridad nacionales y que provoca además graves daños a la salud, al medio ambiente y a los recursos naturales, “ocasionando, entre otros, la pérdida de la cobertura vegetal y el suelo fértil, la contaminación de recursos hídricos, la alteración de ecosistemas naturales y graves afectaciones a la biodiversidad” (p.1).

Para completar la imagen de la ‘minería ilegal’, cabe mencionar que ha sido analizada desde una perspectiva criminológica que hace énfasis en un vínculo con grupos al margen de la ley, lo cual ha derivado en el uso de la expresión ‘minería criminal’. Desde esta perspectiva, la ‘minería ilegal’ suele ser vista como un delito ambiental (Hinestroza y Mena, 2013) y al igual que el narcotráfico, como una amenaza a la seguridad nacional (Gómez, 2013) y un crimen transnacional (Ocampo, 2015). Este tratamiento se debe a que son reconocidas como economías ilícitas extendidas en el territorio nacional, movilizadoras de enormes recursos y financiadoras de dichos grupos, para quienes una y otra han significado las primeras fuentes de financiamiento (Gómez, 2013).

Es fundamental decir en este punto, que respecto a la diferenciación que ha intentado establecerse tanto en un ámbito normativo como discursivo entre ‘minería informal’ y ‘minería ilegal’ con el fin de atenuar tensiones en la aplicación de normas, la identidad que se da a la ‘minería ilegal’ es la de una actividad no susceptible de legalización al ser vinculada a la ilicitud, la criminalidad y a impactos ambientales desbordados como la contaminación permanente de fuentes hídricas y la destrucción de entornos debido al uso intensivo de maquinaria pesada.

La ‘minería informal’ como se vio, es concebida de forma amplia como un segmento heterogéneo que bien puede no contar con la autorización estatal (un título minero), y por esta razón conllevar en principio una carga de ‘ilegalidad’, o bien ser una actividad autorizada pero lejos del cumplimiento de aspectos laborales, técnicos, económicos y ambientales. Como sea, si no se enfatiza en aspectos de ilegalidad, en uno y otro caso se considera un segmento susceptible de un tratamiento que admite cierta tolerancia por parte de la institucionalidad, reconociéndose en él una realidad social con cierta legitimidad al estar asociado a una economía de sustento, de capacidad productiva limitada, y en ciertos casos, a una existencia que antecede en el tiempo la acción estatal.

2. Diagnósticos de la minería ilegal/informal

La actividad minera en Colombia es un sector en el que aún con posesión de un título minero, existe un seguimiento nulo o precario de las obligaciones legales y aspectos inherentes a la actividad.

Para exponer un panorama del fenómeno es posible partir de los resultados del Censo Minero Departamental 2010-2011¹⁶, que, pese a no corresponder a una situación actual del fenómeno, es hasta hoy el estudio más amplio y que mejor integra las diversas dimensiones de lo ilegal/informal.

En el estudio fueron censadas 14.357 Unidades de Producción Minera (UPM) de las cuales 9.041, es decir, el 63%, operaban sin un título minero (p.12). Los departamentos que registraron mayor ausencia de titularidad fueron Chocó (99,2%), Magdalena (99,1%), La Guajira (98,2%), Córdoba (95,4%), Bolívar (94,1%), Atlántico (89,1), Risaralda (82,6), Cauca (87,5%), Antioquia (79,1%), y Valle del Cauca (79,9%) (p. 12).

Los materiales objeto de la extracción en las UPM se clasificaron en carbón, metálicos, no metálicos y piedras, predominando la ausencia de título en los materiales metálicos (86%), seguido de los no metálicos (59%), el carbón (40%) y las piedras (16%) (p. 13). Dentro del grupo de los materiales metálicos, las UPM de oro tanto de aluvión como de veta fueron las que registraron mayor ausencia de titularidad: de 4.133 UPM de oro, 3.584 no tenían título (86.7%). Sumado a

¹⁶ El Censo Minero Departamental 2010-2011 fue realizado por el Ministerio de Minas y Energía en los departamentos del país a excepción de Nariño, Guaviare, Vichada, Amazonas, Guainía, Sucre, Quindío y Vaupés.

esto, el oro resultó ser el material más explotado de los metálicos: el 90.9% de las UPM censadas, es decir, 4.133 de las 4.545 UPM de materiales metálicos (p. 14).

El oro es un material problemático dentro del sector minero. Como muestra el censo, es el material metálico más explotado y en el que se concentran las actividades sin título minero. Especialmente la explotación de oro de aluvión, en contraste con la explotación de veta, es de fácil extracción y tiende a atraer con mayor frecuencia distintos actores como grupos al margen de la ley. Este tipo de explotación se hace a nivel superficial, no requiere de mucha logística de movilidad y requiere de menos tiempo al igual que de menos procesos de transformación antes de la etapa de beneficio (Ortiz, 2018, p. 31).

Estas condiciones hacen de ese tipo de explotación una actividad de alta itinerancia y con pocas o nulas barreras de acceso. La hacen además una actividad de enormes impactos negativos con relación al medioambiente ya que en ella se remueven grandes cantidades de capa vegetal transformando profundamente el paisaje y exponiendo fuentes de agua subterráneas (Ortiz, 2018, p.31). Por otro lado, en la extracción de oro se suele usar, entre otros elementos, mercurio, un elemento tóxico en cuya eliminación se sustenta en gran medida la importancia de los procesos de formalización.

El Ministerio de Minas y Energía, en convenio con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la Sección de Asuntos Antinarcóticos y Aplicación de la Ley (INL) de la embajada de los Estados Unidos, actualizó a 2019 el estudio del sistema de monitoreo de evidencias de explotación de oro de aluvión con uso de maquinaria en tierra (EVOA). En este estudio se identificó EVOA en 12 departamentos y 97 municipios en 98.028 hectáreas en el territorio nacional, de las cuales 64.727 hectáreas (66%) se ubican en explotaciones ilícitas de oro; 26.615 hectáreas (27,2%) en explotaciones legales, y 6.686 hectáreas (6,8%) en explotaciones en tránsito a la legalidad (Memorias al Congreso de la República 2019-2020, p.76).

Con 40.201 hectáreas, Antioquia es el departamento con el mayor número de territorio con EVOA. Le siguen Chocó (35.105), Bolívar (10.642), Córdoba (4.976), Nariño (3.101), Cauca (2.697), Valle del Cauca (608), Putumayo (291), Guainía (135), Caldas (117), Caquetá (53) y Tolima (30) (Memorias al Congreso de la República, 2019-2020).

Por otro lado, en el censo se identificó que mientras más pequeño era el tamaño de las UPM (medido en cantidad de empleados) mayor era la ausencia de titularidad. En las UPM con menos de 6 empleados la falta de un título fue del 66%, en las que tenían entre 6 y 7 empleados fue del 61%, entre 8 y 21 del 59%, entre 22 y 28 del 51%, entre 29 y 100 del 37%, y en las UPM de más de 100 empleados fue del 17% (p. 18). Estas cifras reflejan la asociación que suele hacer la institucionalidad estatal entre la ilegalidad/informalidad y la ‘pequeña minería’, en la cual las medidas de legalización/formalización han sido enfocadas.

Por otro lado, sin embargo, las cifras también muestran que aún con un tamaño considerable, como es el caso de las UPM con más de 100 empleados, se da un porcentaje alto de informalidad en el aspecto de la titularidad, lo que indica que no es un fenómeno exclusivo de las unidades más pequeñas.

De las UPM con título, sólo el 62,6% pagaba regalías y de aquellas sin título lo hacía el 18,5% (p. 19). El 75,7% de las UPM censadas no tenían una autorización ambiental (p. 23), el 72% no implementaba acciones de seguridad, higiene y salud ocupacional (p. 22) y sólo el 27,6% estaba afiliado al régimen contributivo de salud (p. 30).

Además de los anteriores aspectos, se creó un perfil socioeconómico de 102.742 mineros en el que se registró su nivel educativo. Mientras en la minería con título la mayoría de los mineros eran técnicos/tecnólogos (el 87,5%) y profesionales (84,4%), la mayoría de los mineros de las UPM sin título eran analfabetas (62,7%) y contaban sólo con educación primaria (54,7%) (p. 27).

Si bien detrás de estas cifras se esconde un fenómeno complejo y problemático en el que las dinámicas y actores no son homogéneos, en este trabajo se asume este fenómeno como un sector económico esencialmente informal. En otras palabras, aunque deba tenerse en cuenta el hecho de que en el campo minero convergen actores y prácticas que pueden considerarse más o menos ‘ilícitos’, ‘ilegales’ e incluso ‘criminales’ de acuerdo con la perspectiva de las normas, entendemos que asumir un segmento de la minería como ‘informal’ atenúa la carga de ilicitud y la sitúa en un contexto de requerimientos particulares que son susceptibles de ser atendidos, regulados y transformados por parte de la institucionalidad estatal.

Capítulo 2. Gestión normativa de la ilegalidad/informalidad

En este capítulo se exponen las normas que han sido creadas desde el año 2010 para impedir, controlar y regular la actividad minera informal, con el fin de observar los aspectos en los que se han enfocado, y en general la evolución e historia de la gestión del Estado al respecto.

En primer lugar, se expone la forma en la que se han configurado los delitos de exploración y explotación ilícita de minerales y de aprovechamiento ilícito de minerales desde el Código de Minas de 1988. En segundo lugar, se hace un compendio de las normas creadas, clasificadas según su objetivo y a su vez en orden cronológico, y se mencionan finalmente algunas normas anteriores al Código de Minas de 2001, en las que se identifican antecedentes importantes con relación al control de la minería informal.

1. Configuración penal de la minería ilícita

El Código de Minas de 2001 dispone en su artículo 159 lo siguiente

Artículo 159. EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN ILÍCITA. La exploración y explotación ilícita de yacimientos mineros, constitutivo del delito contemplado en el artículo 244 del Código Penal, se configura cuando se realicen trabajos de exploración, de extracción o captación de minerales de propiedad nacional o de propiedad privada, sin el correspondiente título minero vigente o sin la autorización del titular de dicha propiedad.

El Código Penal de 1980 (Decreto 100 de 1980) establecía en su texto original que quien explotara ilícitamente un yacimiento tendría una condena de dos (2) a ocho (8) años de prisión y una multa de cincuenta mil (50.000) a cinco millones de pesos (5.000.000) (Artículo 244). Posteriormente, en la Ley 491 de 1999¹⁷, se modificó esta disposición disminuyéndose las condenas de uno (1) a seis (6) años de prisión e imponiéndose multas de cincuenta (50) a trescientos (300) SMLMV (Artículo 21¹⁸).

Al expedirse el código penal actualmente vigente (Ley 599 de 2000) – el cual empezó a regir un año después de su expedición – el delito tuvo cambios. Mientras con el Código Penal de 1980 el

¹⁷ Ley 491 de 1999. “Por la cual se establece el Seguro Ecológico, se modifica el Código Penal y se dictan otras disposiciones”

¹⁸ Ley 491 de 1999. Artículo 21. Explotación o exploración ilícita minera o petrolera. El que ilícitamente explore, explote, transforme, beneficie o transporte recurso minero o yacimiento de hidrocarburos, incurrirá en prisión de uno a seis años y multa de cincuenta a trescientos salarios mínimos legales mensuales vigentes.

delito sólo se constituía por explotar un yacimiento sin poseer un título, actualmente, además de esto, se incurre en él al explotar arena, material pétreo o de arrastre de los cauces y orillas de los ríos “por medios capaces de causar graves daños a los recursos naturales o al medio ambiente” (Artículo 338)¹⁹. Las sanciones que imponía el Código Penal de 2000 en su texto original era de dos (2) a ocho (8) años de prisión y multas de cien (100) a cincuenta mil (50.000) SMLMV, sin embargo la Ley 890 de 2004²⁰ las modificó, estableciendo las sanciones actuales de treinta y dos (32) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses de prisión y multas de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a cincuenta mil (50.000) SMLMV (Artículo 14)²¹.

El aprovechamiento ilícito de recursos mineros, el cual consiste en “el beneficio, comercio o adquisición, a cualquier título, de minerales extraídos de áreas no amparadas por un título minero” aunque no está incluido en el Código Penal – y aquí hay un vacío jurídico – también es está sujeto a las mismas sanciones dispuestas para la exploración y explotación ilícita de minerales (Código de Minas de 2001, Artículo 160).

El Código de Minas de 2001 establece que quien sea condenado por aprovechamiento, exploración, o explotación ilícita, queda inhabilitado por cinco años respecto a la obtención de concesiones mineras (Código de Minas de 2001, Artículo 163). Una medida adicional corresponde al decomiso provisional de los minerales por parte del alcalde del respectivo municipio, cuando se encuentre que son transportados o comercializados sin factura o constancia del lugar de procedencia. Si se comprueba que se cometió alguno de los delitos se ponen a disposiciones de la autoridad penal (Artículo 161).

¹⁹ Código Penal de 2000. Artículo 338. Explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales. El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente explote, explore o extraiga yacimiento minero, o explote arena, material pétreo o de arrastre de los cauces y orillas de los ríos por medios capaces de causar graves daños a los recursos naturales o al medio ambiente, incurrirá en prisión de dos (2) a ocho (8) años y multa de cien (100) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

²⁰ Ley 890 de 2004. Por la cual se modifica y adiciona el Código Penal

²¹ Ley 890 de 2004. Artículo 14. El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente explote, explore o extraiga yacimiento minero, o explote arena, material pétreo o de arrastre de los cauces y orillas de los ríos por medios capaces de causar graves daños a los recursos naturales o al medio ambiente, incurrirá en prisión de treinta y dos (32) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Hasta 2007, el control de estos delitos dependía en gran medida de las acciones de los alcaldes y la policía, sin embargo, con un convenio suscrito entre el Ministerio de Minas y Energía; la Fiscalía General de la Nación; el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; la Procuraduría General y el Ingeominas, se ampliaron las responsabilidades y se crearon estrategias para implementar acciones respecto a la suspensión de actividades, el inicio de procesos judiciales, la incautación de maquinaria y demás equipos utilizados en la minería (Política Minera de Colombia, 2016, p. 42).

2. Gestión normativa de la legalidad/formalidad

2.1. ‘Lucha contra la minería ilegal’, ‘lucha contra las máquinas’

En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (Ley 1450 de 2011) se prohibió en todo el país “la utilización de dragas, minidragas, retroexcavadoras, y demás equipos mecánicos en las actividades mineras sin título minero inscrito en el Registro Minero Nacional”, e incluso se ordenó rechazar las solicitudes de legalización en trámite de la pequeña minería de minidragas del proceso de la Ley 1382 de 2010 (Artículo 106 - Vigente). Además de acciones penales y sancionatorias, el incumplimiento de la prohibición quedó sujeto al decomiso de la maquinaria y a multas de hasta mil (1.000) SMLMV.

La maquinaria pesada utilizada en la minería es asociada a esa ‘minería depredadora’ e ‘ilegal’ que se mencionó en el capítulo 1 y es considerada, junto al mercurio y otras sustancias químicas, los factores que más complejizan y potencian los impactos negativos intrínsecos de la actividad minera en términos medioambientales y de salud pública.

A inicios del año 2010 parece empezar a darse una mayor visibilización de los problemas de la actividad minera con maquinaria y sin ningún tipo de control. El caso de la explotación de oro a orillas del río Dagua, especialmente en el corregimiento de Zaragoza (Buenaventura, Valle del Cauca) es emblemático. A inicios de ese año habían sido censadas, sólo en la zona del río de Zaragoza, 236 retroexcavadoras y 100 dragas, y se estimaban 7.000 personas explotadoras de oro en ese lugar. La explotación había causado muchísimos impactos; además de desviar el cauce del río, desestabilizar laderas y contaminar su agua, se hablaba de afectaciones a las vías y casas

aledañas y de potenciales deslizamientos e inundaciones por las fuertes lluvias que se daban en ese tiempo²².

Desde el Ministerio de Relaciones Exteriores, se aprobó el 30 de julio de 2012 la Política Andina de Lucha Contra la Minería Ilegal (Decisión 774 de 2012 - vigente) en la que se consignaron compromisos individuales y cooperativos entre Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia para enfrentar esa actividad. Con esta decisión ya no sólo se contempla el decomiso de maquinaria sino que se dispone incautar, inmovilizar, destruir, demoler, inutilizar y neutralizar bienes, equipos e insumos (Artículo 6).

La lógica del gobierno nacional respecto a la destrucción de maquinaria partió de la asociación que hizo de ella con grupos al margen de la ley y su accionar en zonas de alto valor biológico. Como expresó en un momento César Díaz Guerrero, director ejecutivo de la Cámara Colombiana de Minería, el tema de la minería mecanizada no se veía años atrás y el hecho de confrontarla se debe a que se trata de equipos que son usados especialmente en zonas selváticas y tienen un alto precio que mineros informales no podrían costear²³.

El Decreto 2235 de 2012²⁴ (vigente) reglamenta tanto el artículo 106 de dicho plan como el artículo 6° de la política. En él se escribe

Que el uso intensivo y descontrolado de dragas, retroexcavadoras y buldóceres en los ríos o fuentes de agua y el uso inadecuado de sustancias tóxicas como el mercurio y cianuro para el beneficio del oro causa, además de considerables impactos ambientales, problemas de salud pública como intoxicación, alteraciones neurológicas y malformaciones congénitas en poblaciones influenciadas por el desarrollo de estas actividades.

²² (13 de abril de 2010). Alertan sobre riesgo para unas 10.000 personas por minería de oro en el Dagua y por el invierno. El Tiempo. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7589110> // (14 de agosto de 2010). Hundimientos en la vía por minería en Zaragoza, una zona de muy alto riesgo. El Tiempo. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4097735>

²³ Agosto 12 de 2013. El 63% de los mineros en Colombia son informales: Díaz Guerrero. Mundo Minero. Recuperado de: <http://mundominero.com.co/el-63-de-los-mineros-en-colombia-son-informales-diaz-guerrero/>

²⁴ Decreto 2235 de 2012 "Por el cual se reglamentan el artículo 60 de la Decisión No. 774 del 30 de julio de 2012 de la Comunidad Andina de Naciones y el artículo 106 de la Ley 1450 de 2011 en relación con el uso de maquinaria pesada y sus partes en actividades mineras sin las autorizaciones y exigencias previstas en la ley".

Que el uso de maquinaria pesada como dragas, retroexcavadoras y buldóceres requeridos para la exploración o explotación de minerales, sin el cumplimiento de los requisitos legales previstos, en muchas ocasiones agravan el daño ambiental y fomentan la economía ilícita que financia actividades delincuenciales y terroristas con el consiguiente impacto negativo sobre la población y la comunidad en general.

En este decreto se dispone destruir la maquinaria pesada como retroexcavadoras, dragas, buldóceres y sus partes, que sea utilizada en las actividades de exploración y explotación sin un título minero inscrito en el registro minero nacional y sin una licencia ambiental o la autorización equivalente (Artículo 1). La Policía Nacional quedó a cargo de destruirla una vez que los ministerios de Minas y Energía y de Ambiente y Desarrollo Sostenible le proporcionen la información de la existencia o no del título y la licencia (Artículo 2).

En la Decisión 774 de 2012 se contempla también controlar la importación de maquinaria (Artículo 5). Para evitar que algunas maquinas sin controles previos a la importación llegaran a la actividad minera ilegal, se dispuso por recomendación del Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior, estuvieran sujetas a una licencia previa de importación. En el Decreto 2261 de 2012²⁵ se tomó esta medida (Artículo 1). Para tener la licencia el importador debía obtener la autorización de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y para esto debía estar inscrito en el Registro Único Tributario (RUT); diligenciar la solicitud de importador indicando el domicilio, la actividad económica que desarrollara, las subpartidas arancelarias de los bienes que importaría y el destino y uso de esos bienes; vivir en el país o estar representado legalmente en él; según el caso, acreditar su existencia y representación legal o su inscripción en el Registro Mercantil; juramentar que en los cinco años anteriores a la presentación de la solicitud no hubiera sido sancionado con la cancelación de la autorización de su actividad o por alguna violación a las normas penales; no tener deudas con la DIAN de las que no hubiera un acuerdo de pago vigente. Una vez obtenida, la autorización de importador tenía una vigencia de dos años (Artículo 2).

²⁵ Decreto 2261 de 2012. Por el cual se establecen medidas para regular, registrar y controlar la importación de la maquinaria clasificable en las subpartidas 8429.11.00.00, 8429.19.00.00, 8429.51.00.00 8429.52.00.00, 8429.59.00.00, 8431.41.00.00, 8431.42.00.00 Y 8905.10.00.00 del Arancel de Aduanas, se dictan otras disposiciones para controlar el uso de maquinaria pesada e insumos químicos que puedan ser utilizados en actividades mineras sin las autorizaciones y exigencias previstas en la ley.

Dentro de los treinta días siguientes a partir de la vigencia de este decreto, la DIAN debía establecer la obligatoriedad de presentar declaración de importación anticipada (Artículo 5) y los lugares permitidos para el ingreso de la maquinaria (Artículo 4). Por otro lado, dentro de los dos meses siguientes, la autoridad competente definiría las vías (Terrestres, fluviales y marítimas) y los horarios en los cuales podría trasladarse la maquinaria (Artículo 7) y el Ministerio de Transporte dentro de los dos meses siguientes, reglamentaría la “Guía de movilización o tránsito” con la cual se habilitaría la circulación de la maquinaria. Esta Guía sería exigida por la Fuerza Pública o la autoridad de tránsito competente y tendría que indicar al menos la identificación de la maquinaria o de sus partes, el propietario, el color, su uso y su destino (Artículo 8).

La maquinaria que fuera importada debía inscribirse al Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT) y, previo a esto, tener instalado un sistema de posicionamiento global (GPS) u otro dispositivo de seguridad y monitoreo electrónico (Artículo 6). La maquinaria que no cumpliera con estos requisitos y los del artículo 7 sería inmovilizada por la Fuerza Pública y puesta a disposición de la autoridad de tránsito competente.

El Decreto 2261 de 2012 fue derogado por el Decreto 723 de 2014²⁶ (Vigente) aunque las normas expedidas con relación al artículo 7 se mantienen vigentes. Con este decreto – que sigue controlando las mismas subpartidas arancelarias – el régimen de licencia previa sólo aplica para la maquinaria usada ya que el Sistema de Administración y Perfilamiento de Riesgos de la DIAN es asumido como una herramienta más moderna y efectiva para controlar la importación de la maquinaria utilizada en la minería. En este sentido se dispuso archivar las solicitudes de autorización de importación que estaban en trámite (Artículo 14). Por otro lado, mientras que con el Decreto 2261 de 2012 las medidas no aplicaban para la maquinaria que haya sido embarcada con anterioridad a la entrada en vigencia del decreto, con la nueva norma toda la maquinaria que se encuentre e ingrese en el país debe estar inscrita en el registro de Maquinaria del RUNT y tener previamente instalado un sistema de monitoreo. Las medidas de inmovilización de la maquinaria

²⁶ Decreto 723 de 2014. "Por el cual se establecen medidas para regular, registrar y controlar la importación y movilización de la maquinaria clasificable en las subpartidas 8429.11.00.00, 8429.19.00.00, 8429.51.00.00, 8429.52.00.00, 8429.59.00.00, 8431.41.00.00, 8431.42.00.00 Y 8905.10.00.00 del Arancel de Aduanas y se dictan otras disposiciones".

se mantienen, pero además se dispone que los gastos de inmovilización sean asumidos por su propietario (Artículo 6).

Medidas adicionales se toman respecto a los dispositivos de monitoreo. Estos deben estar registrados en la plataforma del proveedor del servicio indicando el IMEI, el número de serie del terminal y los datos de la máquina. Cada vez que se haga un cambio del dispositivo el propietario o poseedor de la maquina debe actualizar la información tanto en la plataforma del proveedor como en el RUNT (Artículo 10). Por otro lado, se establecen obligaciones para los proveedores como el suministro de servidores y canales para que la Policía Nacional pueda consultar la información y la disposición de la información en sus bases de datos, por un tiempo mínimo de un año (Artículo 12).

2.2. RUCOM y el control a la comercialización de minerales

Con el fin de controlar la comercialización de minerales, en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (Ley 1450 de 2011) se ordenó al Instituto Colombiano de Geología y Minería (INGEOMINAS) publicar la lista de los titulares mineros en etapa de explotación con las correspondientes autorizaciones y licencias ambientales y de quienes se encontraran autorizados para comercializar minerales. Esta medida en el sentido de que a partir del 1º de enero de 2012, compradores y comercializadores sólo podrían adquirir los minerales de quienes estuvieran registrados en esas listas. Estas listas serían publicadas para crear un registro único de comercializadores de minerales (Rucom). Los minerales que no fueran obtenidos de fuentes acreditadas serían decomisados y destinados a programas de erradicación de explotación ilícita, además de imponerse una multa al comercializador de acuerdo con el artículo 115 del Código de Minas de 2001 (Artículo 112 - Vigente).

El Decreto 2637 de 2012²⁷ reglamentó dicha medida. Dado que en 2011 se cambió el nombre, la naturaleza jurídica y las funciones del INGEOMINAS (Hoy Servicio Geológico Colombiano) (Decreto 4131 de 2011) y se creó la Agencia Nacional de Minería (ANM) como autoridad del sector minero (Decreto 4134 de 2011), fue ésta la encargada de publicar las listas y mantenerlas actualizadas. La publicación debía contener el nombre y número de identificación del titular,

²⁷ Decreto 2637 de 2012. "Por el cual se reglamenta el artículo 112 de la Ley 1450 de 2011"

municipio, departamento, mineral, código del Registro Minero Nacional y capacidad de producción mensual expresada en unidades de volumen de cada uno de los títulos mineros según la información del Programa de Trabajo e Inversiones (PTI) o Plan de Trabajos y Obras (PTO) (Decreto 2637; Artículo 2).

Se establecieron definiciones de Capacidad Instalada²⁸, Certificado de Origen²⁹, Comercializadores de Minerales Autorizados³⁰, Titular Minero en Etapa de Explotación³¹ y Rucom³²; se fijó los objetivos del Rucom; los requisitos para inscribirse en él y las obligaciones de los comercializadores.

Las personas naturales o jurídicas que realizaran “de forma regular la actividad de comprar y vender minerales para transformarlos, beneficiarlos, distribuirlos, intermediarios, exportarlos o consumirlos” tuvieron un plazo de tres meses contados a partir de la entrada en vigencia del decreto para inscribirse ante la ANM en el Rucom. Para estar inscrito se requería el nombre de la persona natural o razón social de la persona jurídica; documento de identificación de la persona natural; certificado de existencia y representación legal de la persona jurídica de expedición no mayor a treinta días; Registro Único Tributario (RUT); dirección de domicilio y de un lugar para notificaciones; Balance General y Estado de Resultados certificados y dictaminados con sus notas correspondientes, con corte a 31 de diciembre del año anterior; declaración de renta del período

²⁸ “Capacidad Instalada. Es la cantidad máxima de minerales que puede producirse en el área de un título minero vigente e inscrito en el Registro Minero Nacional en concordancia con lo estipulado en el Plan de Trabajos y Obras y/o Plan de Trabajos e Inversiones”.

²⁹ “Certificado de Origen. Documento que se emite para certificar la procedencia del mineral en el que conste la fecha y el lugar de la producción de minerales que transporten, transformen, distribuyan, intermedien o comercialicen, expedido por el titular minero; por la alcaldía, cuando se trate de minerales producto de barequeo, o por la Agencia Nacional de Minería, en el caso de solicitudes de legalización en trámite y beneficiarios de áreas de reserva especial”.

³⁰ “Comercializadores de Minerales Autorizados. Persona natural o jurídica que realiza de forma regular la actividad de comprar y vender minerales para transformarlos, beneficiarlos, distribuirlos, intermediarios, exportarlos o consumirlos, debidamente inscritos en el Registro Único de Comercializadores de Minerales – RUCOM”.

³¹ “Titular Minero en Etapa de Explotación. Persona natural o jurídica beneficiaria de un título minero debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional conforme a la Ley 685 de 2001 o demás normas que la modifiquen o sustituyan y los beneficiarios de los demás títulos mineros vigentes al entrar a regir el Código de Minas, que se encuentren en etapa de explotación y cuenten con las respectivas autorizaciones o licencias ambientales requeridas para esta etapa”

³² “RUCOM. Es el registro único de comercializadores de minerales, en el cual deberán inscribirse los titulares de derechos mineros que se encuentren en etapa de explotación y que cuenten con las autorizaciones o licencias ambientales requeridos, así como los agentes comercializadores de minerales como requisito para tener acceso a la compra y/o venta de minerales”.

gravable del año anterior a la fecha de inscripción; resolución de autorización de actividad expedida por la DIAN, para las Sociedades de Comercialización Internacional; estado de cuenta expedido por la DIAN donde se contara no tener deudas con esa entidad (Artículo 3).

Para tener calidad de Comercializador Minero Autorizado, toda persona natural o jurídica que transportara, distribuyera, intermediaria o comercializara minerales, se estableció la obligación de estar debidamente inscrito en el Rucom; cumplir con todas las normas en materia minera, tributaria, aduanera, cambiaria y de comercio nacional e internacional; tener RUT, Registro Mercantil y Resolución de Facturación vigentes y actualizados; mantener actualizados todos los actos, libros y documentos que la ley exigiera; llevar contabilidad regular del negocio; tener la factura comercial de los materiales; cumplir, en el caso de las sociedades de Comercialización Internacional, con el Decreto 2685 de 1999³³; tener certificado de Comercializador Minero Autorizado expedido por la ANM; y contar con el correspondiente certificado de origen de los minerales que transportara, transformara, distribuyera, intermediara o comercializara (Artículo 4). Respecto al origen de los minerales, se dispuso que

Cuando el comercializador de minerales autorizado obtenga, transporte, transforme, distribuya, intermedie o comercialice minerales que provengan de (i) Barequeros inscritos en los registros municipales en los términos del artículo 156 de la Ley 685 de 2001, (ii) Solicitantes de los programas de legalización en trámite y (iii) Beneficiarios de Áreas de Reserva Especial, mientras estén pendientes de suscripción los contratos especiales de concesión, deberá contar con la constancia expedida por la respectiva Alcaldía para las labores de barequeo y con constancia expedida por la Autoridad Minera para los legalizadores y beneficiarios de las Áreas de Reserva Especial (Artículo 4).

En caso de transformar, transportar, distribuir, intermediar o comercializar minerales sin estar inscrito en el Rucom ni tener el certificado correspondiente expedido por la ANM, estos serían decomisados por los alcaldes – como lo establece el artículo 161 del Código de Minas de 2001 – quien los enajenaría y destinaría el producido a programas de erradicación de explotación ilícita, según lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 en su artículo 112 (Artículo 9).

³³ Decreto 2685 de 1999. “Por el cual se modifica la Legislación Aduanera”.

El Decreto 705 de 2013³⁴ introdujo cambios al Decreto 2637 de 2012. En primer lugar, aclaró que no serían considerados comercializadores de minerales, y por tanto no estarían obligados a inscribirse en el Rucom, los consumidores ocasionales de minerales³⁵ y quienes comercializaran productos ya elaborados para joyería (Artículo 1). En segundo lugar, se amplió el plazo para realizar la inscripción, ante la ANM, en el Rucom. Se dispuso un tiempo de nueve meses contados a partir de la entrada en vigencia del decreto y los requisitos del RUT, el Balance General, el Estado de Resultados y la Declaración de Renta se exigieron únicamente a las personas jurídicas y a las personas naturales que la ley obligara (Artículo 2).

En tercer lugar, se precisó que cuando el Comercializador de Minerales Autorizado obtuviera minerales de Barequeros debía contar con la constancia expedida por la respectiva Alcaldía para las labores de barequeo donde constara únicamente la fecha de inscripción y el lugar de procedencia del mineral producto de esa actividad. En el caso de obtenerlos de solicitantes de los programas de legalización en trámite y de Beneficiarios de Áreas de Reserva Especial, mientras estuvieran pendientes de suscripción los contratos especiales de concesión, debía contar con la constancia expedida por la ANM donde se especificaran esos trámites (Artículo 3). Por último se sumó a la medida de decomiso los términos de exportación y consumo y se indicó que una vez el decomiso fuera definitivo, los bienes decomisados serían enajenados a título oneroso por la autoridad competente y el producido sería destinado a programas de erradicación de explotación ilícita (Artículo 4).

Con el Decreto 35 de 2014³⁶ se modificó nuevamente el Decreto 2637 de 2012. Aunque se dispuso que a más tardar el 1 de enero de 2015 el Rucom debía estar en funcionamiento en todo el país, se asumió su implementación como un proceso más gradual (Artículo 1). La ANM podría fijar cronogramas con distintas fases e indicar ámbitos territoriales en los que se daría una aplicación progresiva (Artículo 1). Por otro lado, se precisó el artículo 4 respecto a las fuentes de las cuales

³⁴ Decreto 705 de 2013. “Por el cual se modifica y adiciona el Decreto número 2637 del 17 de diciembre de 2012”.

³⁵ Este decreto definió a los consumidores ocasionales como “aquellas personas jurídicas o naturales que adquieren minerales de manera no regular en el tiempo, los cuales no hacen parte de un proceso o actividad económica y solamente son usados en el desarrollo de una actividad puntual y concreta”.

³⁶ Decreto 35 de 2014. “Por el cual se adecúa la implementación del Registro Único de Comercializadores de Minerales (Rucom) y se dictan otras disposiciones”.

los Comercializadores Mineros Autorizados podrían obtener los minerales y los respectivos certificados de origen de los Explotadores Mineros Autorizados cuya lista fue actualizada incluyendo a los subcontratistas de formalización minera, a raíz de la expedición de la Ley 1658 de 2013 en la cual se adoptó el mecanismo de subcontrato de formalización para la pequeña minería. Se estableció entonces que los comercializadores mineros podían obtener los minerales, además de titulares mineros, de

(...) (i) Barequeros inscritos en los registros municipales en los términos del artículo 156 de la Ley 685 de 2001, que cuenten con la constancia expedida por la respectiva Alcaldía para las labores de barequeo donde conste únicamente la fecha de inscripción y lugar de procedencia del mineral producto del barequeo; (ii) Solicitantes de los programas de legalización y de formalización de minería tradicional en trámite y Beneficiarios de Áreas de Reserva Especial, mientras estén pendientes de suscripción los contratos especiales de concesión, de acuerdo con la constancia expedida por la Autoridad Minera donde se especifique dichos trámites; y, (iii) a quienes la autoridad minera apruebe la celebración del Subcontrato de formalización Minera consagrado en el artículo 11 de la Ley 1658 de 2013” (Artículo 2).

Los Decreto 2637 de 2012, 705 de 2013 y 35 de 2014 son derogados por el Decreto 276 de 2015³⁷ en el que se unifican las medidas anteriores, se modifican y se establecen nuevos controles. Este decreto junto con el Decreto 1421 de 2016 y el Decreto 1102 de 2017 son los que reglamentan actualmente la comercialización de minerales, haciendo parte del Decreto 1073 de 2015³⁸ que unifica toda la reglamentación administrativa vigente del sector de minas y energía.

Contrario a los decretos anteriores, el Decreto 276 de 2015 establece medidas para las Plantas de Beneficio y casas de compraventa e incluye a los ‘chatarreros’ dentro de los Explotadores Mineros Autorizados. En este sentido se establece

³⁷ Decreto 276 de 2015. “Por el cual se adoptan medidas relacionadas con el Registro Único de Comercializadores (Rucom)”.

³⁸ Decreto 1073 de 2015. “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía”

Se entiende por Explotador Minero Autorizado las siguientes personas: (i) Titular Minero en Etapa de Explotación, (ii) Solicitante de programas de legalización o de formalización minera, mientras se resuelvan dichas solicitudes (iii) Beneficiarios de áreas de reserva especial, mientras se resuelvan dichas solicitudes, (iv) Subcontratista de formalización minera, (v) Barequeros inscritos ante la alcaldía respectiva, y (vi) Chatarreros³⁹.

Además de esta definición y la de Chatarreros⁴⁰, se establecen también las definiciones de Rucom⁴¹, Capacidad Instalada⁴², Certificado de Origen⁴³, Titular Minero en Etapa de Explotación⁴⁴, Comercializador de Minerales Autorizado⁴⁵, Comercializador de Minerales⁴⁶ y Barequeros⁴⁷.

³⁹ El Decreto 276 de 2015 no incluye la anotación respectiva en la definición, sin embargo los chatarreros, al igual que los barequeros, deben estar inscritos ante la respectiva alcaldía y en dicho decreto se estableció un plazo de un años para que realizaran dicha inscripción.

⁴⁰ “Chatarreros. Para efectos de este decreto, se entiende por chatarrero la persona natural que se dedica a la actividad manual de recolección de mineral con contenido de metales preciosos presente en los desechos de las explotaciones mineras”.

⁴¹ “Rucom. Es el Registro Único de Comercializadores de Minerales, en el cual deberán inscribirse los Comercializadores de Minerales como requisito para tener acceso a la compra y/o venta de minerales, así como publicarse los titulares de derechos mineros que se encuentren en etapa de explotación y que cuenten con las autorizaciones o licencias ambientales respectivas”.

⁴² “Capacidad Instalada. Es la cantidad máxima de minerales que puede producirse en el área de un título minero vigente e inscrito en el Registro Minero Nacional en concordancia con lo estipulado en el Plan de Trabajos y Obras y/o Plan de Trabajos e Inversiones, salvo para el caso de piedras preciosas y semipreciosas”.

⁴³ “Certificado de Origen. Documento que se emite para certificar la procedencia lícita del mineral que se transporte, transforme, distribuya, intermedie o comercialice, el cual deberá ser expedido por el Explotador Minero Autorizado, y no tendrá fecha de vencimiento alguna”.

⁴⁴ “Titular Minero en Etapa de Explotación. Persona natural o jurídica beneficiaria de un título minero debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional, conforme a la Ley 685 de 2001 o demás normas que la modifiquen o sustituyan; así como los beneficiarios de los demás títulos mineros vigentes al entrar a regir el Código de Minas, que se encuentren en etapa de explotación y cuenten con PTO/PTI aprobado y con las autorizaciones o licencias ambientales respectivas”.

⁴⁵ “Comercializador de Minerales Autorizado. Persona natural o jurídica que realiza de forma regular la actividad de comprar y vender minerales para transformarlos, beneficiarlos, distribuirlos, intermediarlos, exportarlos o consumirlos, debidamente inscritos en el Registro Único de Comercializadores de Minerales, y que cuente con la certificación de la Agencia Nacional de Minería donde conste dicha inscripción”.

⁴⁶ “Comercializador de Minerales. Persona natural o jurídica que realiza de forma regular la actividad de comprar y vender minerales para transformarlos, beneficiarlos, distribuirlos, intermediarlos, exportarlos o consumirlos”.

⁴⁷ “Barequeros. Actividad popular de los habitantes de terrenos aluviales actuales, que se contrae al lavado de arenas por medios manuales sin ninguna ayuda de maquinaria o medios mecánicos, con el objeto de separar y recoger metales preciosos contenidos en dichas arenas; y que igualmente permite la recolección de piedras preciosas y semipreciosas”.

El Decreto 1102 de 2017⁴⁸ (Vigente) realiza pequeñas modificaciones a las definiciones del Decreto 276 de 2015 de RUCOM⁴⁹, Certificado de Origen⁵⁰, Comercializador de Minerales Autorizado⁵¹ y Explotador Minero Autorizado. Agrega además las definiciones de Minería de Subsistencia⁵², Declaración de Producción para Mineros de Subsistencia⁵³, Constancia de la Alcaldía⁵⁴ y Volumen máximo de producción⁵⁵ (Artículo 1).

En la nueva definición de Explotador Minero Autorizado ya no se habla de Barequeros y Chatarreros de forma separada sino que se les clasifica en la categoría de Mineros de Subsistencia.

por medios similares a los aquí descritos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 155 y siguientes de la Ley 685 de 2001”.

⁴⁸ Decreto 1102 de 2017. “Por el cual se adiciona y modifica el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Minas y Energía 1073 de 2015 respecto de la adopción de medidas relacionadas con la comercialización de minerales”.

⁴⁹ Registro Único de Comercializadores de Minerales (RUCOM). Es la base de datos en la que se inscriben los Comercializadores de Minerales y los propietarios de las Plantas de Beneficio que no hagan parte de un proyecto amparado por un título minero. El Registro Único de Comercializadores de Minerales (RUCOM) también efectúa la publicación de los listados de los explotadores de minerales y de los propietarios de plantas de beneficio que hagan parte de un proyecto amparado por un título minero.

⁵⁰ Certificado de Origen. Documento que se emite por el Explotador Minero Autorizado, con excepción de los mineros de subsistencia, con el objeto de certificar la procedencia lícita del mineral que se transporte, transforme, beneficie, distribuya, intermedie, comercialice o exporte; el cual, no tendrá fecha de vencimiento alguna.

⁵¹ Comercializador de Minerales Autorizado (CMA). Persona natural o jurídica que realiza de forma regular la actividad de comprar y vender minerales para transformarlos, beneficiarlos, distribuirlos, intermediarlos, exportarlos o consumirlos, debidamente inscritos en el Registro Único de Comercializadores de Minerales, y que cuente con certificación vigente de la Agencia Nacional de Minería, donde conste dicha inscripción.

⁵² Minería de Subsistencia. Es la actividad minera desarrollada por personas naturales o grupo de personas que se dedican a la extracción y recolección a cielo abierto de arenas y gravas de río destinadas a la industria de la construcción, arcillas, metales preciosos, piedras preciosas y semipreciosas, por medios y herramientas manuales, sin la utilización de ningún tipo de equipo mecanizado o maquinaria para su arranque. En la minería de subsistencia se entienden incluidas las labores de barequeo y las de recolección de los minerales mencionados en este artículo que se encuentren presentes en los desechos de explotaciones mineras, independientemente del calificativo que estas últimas asuman en las diferentes zonas del territorio nacional. Por razones de seguridad minera y en atención a que su ejecución requiere la utilización de maquinaria o medios mecanizados prohibidos en la minería sin título minero, la minería de subsistencia no comprenderá las actividades mineras que se desarrollen de manera subterránea.

⁵³ Declaración de Producción para Mineros de Subsistencia. Es el documento mediante el cual los mineros de subsistencia, declaran la producción objeto de venta.

⁵⁴ Constancia de la Alcaldía. Documento mediante el cual la Alcaldía respectiva certifica la inscripción de los barequeros y en donde consta el lugar de procedencia del mineral producto de las labores de barequeo de que trata el artículo 155 del Código de Minas.

⁵⁵ Volumen máximo de producción. Es la cantidad máxima de minerales que puede producirse legalmente en desarrollo de la actividad de explotación minera, la cual para el caso de mineros de subsistencia se limita a los topes fijados por el Ministerio de Minas y Energía, y para los titulares mineros al volumen aprobado en el Plan de Trabajos y Obras y/o Plan de Trabajos e Inversiones.

En este sentido se entiende actualmente por Explotador Minero Autorizado a las siguientes personas

- (i) Titular Minero en Etapa de Explotación; (ii) Solicitantes de programas de legalización o de formalización minera siempre y cuando cuenten con autorización legal para su resolución (iii) Beneficiarios de áreas de reserva especial mientras se resuelvan dichas solicitudes; (iv) Subcontratista de formalización minera; (v) Mineros de Subsistencia.

2.2.1. Requisitos de inscripción en el Rucom, obligaciones de los comercializadores y requisitos a los transportadores.

De los requisitos mencionados para efectuar la inscripción, el Decreto 276 de 2015 eliminó la declaración de renta y el estado de cuenta expedido por la DIAN con el que se demostraba no tener deudas con esa entidad. Un requisito que adiciona es el de demostrar la capacidad económica para cumplir las actividades de comercialización (Artículo 9), el cual empezó a exigirse desde el 1º de enero de 2017 (Artículo 16). Posteriormente, el Decreto 1421 de 2016 incluye el requisito de Certificación de inscripción en el Registro Mercantil (Artículo 2).

Cuando el comercializador cumple con la documentación requerida para estar debidamente inscrito en el RUCOM, la Agencia Nacional de Minería expide un certificado que lo acredita como un Comercializador de Minerales Autorizado (Decreto 276 de 2015; Artículo 3).

A las obligaciones de los Comercializadores Autorizados que había establecido el Decreto 2637 de 2012, el Decreto 276 de 2015 adicionó la de mantener actualizada la documentación de inscripción en el RUCOM (Artículo 10) y el Decreto 1102 de 2017 las siguientes

- j) Enviar a la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) los reportes de información que establezca dicha entidad en el marco de las funciones establecidas en las Leyes 526 de 1999 y 1621 de 2013, y en la Parte 14 del Decreto número 1068 de 2015; k) Verificar, en el evento de comprar minerales a los mineros de subsistencia, que estos no excedan los volúmenes de producción fijados por el Ministerio de Minas y Energía para este tipo de minería, y que además, se encuentren publicados en las listas del Registro Único de Comercializadores (RUCOM) (Artículo 5).

Para demostrar la procedencia lícita de los minerales, se exige a quienes los transporten que porten “copia de la certificación de inscripción en el RUCOM del Comercializador de Minerales Autorizado a quien pertenecen los minerales transportados, y “copia del Certificado de Origen del mineral transportado” y el correspondiente Certificado de Origen cuando el mineral provenga directamente de un Explotador Minero Autorizado (Decreto 276 de 2015, Artículo 11).

2.2.2. Acreditación de la procedencia lícita de los minerales.

El Decreto 276 de 2015 establecía tres formatos de Certificados de Origen diferenciados: uno para Titulares Mineros en Etapa de Explotación, Solicitantes de programas de legalización o de formalización minera, Beneficiarios de áreas de reserva especial y Subcontratistas de formalización; otro para Barequeros y Chatarreros y el otro para las Plantas de Beneficio. Con el Decreto 1102 de 2017 los Certificados de Origen se eliminan para los Mineros de Subsistencia y pasan a aplicar solamente a las Plantas de Beneficio, a los Titulares Mineros en Etapa de Explotación, a los solicitantes de programas de legalización o de formalización minera, a los beneficiarios de Áreas de Reserva Especial y a los subcontratistas de formalización minera.

Tanto a los barequeros como a los chatarreros se les exige estar inscritos en el RUCOM y a los barequeros además, en el Registro Único Tributario. Si bien esto es claro, el decreto es confuso respecto a los documentos que aplican a los Mineros de Subsistencia. En primer lugar se dispone que

El Comercializador de Minerales Autorizado con el fin de acreditar la procedencia lícita del mineral deberá contar con: (i) Certificado de Origen expedido por el Titular Minero en Etapa de Explotación, o por el solicitante de programas de legalización o de formalización minera, o por los beneficiarios de áreas de reserva especial, o por los subcontratistas de formalización minera o por propietarios de las Plantas de Beneficio; (ii) Constancia de la Alcaldía, en el caso de adquirir minerales de barequeros y (iii) Declaración de Producción para los demás Mineros de Subsistencia.

Por otro lado

Parágrafo 4°. Los mineros de subsistencia deberán estar publicados en el RUCOM y contar con la Declaración de Producción para vender el mineral producto de su actividad. En el

caso de los barequeros, estos deberán además tener la constancia de inscripción ante la respectiva alcaldía y el Registro Único Tributario (RUT).

Parágrafo 5°. Cuando la compra del mineral se realice entre Comercializadores de Minerales Autorizados, quien vende deberá suministrar copia del Certificado de Origen expedido por el Explotador Minero Autorizado o Declaración de Producción emitido por el Minero de Subsistencia.

Parágrafo 6°. La Agencia Nacional de Minería elaborará e implementará los formatos, así como el contenido de la Declaración de Producción para los Mineros de Subsistencia. (Artículo 2).

El parágrafo 5 no habla de la Constancia de la Alcaldía para el caso de los barequeros sino que sólo menciona la Declaración de Producción incluyendo a todos los Mineros de Subsistencia, al igual que el parágrafo 6. No es claro entonces si los barequeros deben contar tanto con la Constancia de la Alcaldía como con la Declaración de Producción.

Por último, el Decreto 276 de 2015 obliga a que las casas de compraventa que negocian con oro, plata, platino y piedras preciosas y semipreciosas, estén inscritas en el RUCOM y cuenten con el correspondiente Certificado de Origen. Esto, salvo que adquieran joyería en desuso, aunque aún así deben tener la factura correspondiente a la compra (Artículo 8).

2.2.3. Multa y decomiso.

Cuando no se demuestre la procedencia lícita de los minerales, la Policía Nacional debe incautarlos y ponerlos a disposición del alcalde del municipio respectivo. Este debe efectuar su decomiso provisional hasta que se acredite la procedencia lícita. Si no se acredita los pone a disposición de la autoridad penal competente, “la cual, una vez agotado el procedimiento respectivo, ordenará la enajenación a título oneroso y que el producido se destine a programas de erradicación de explotación ilícita de minerales.

Cuando no se acredita la procedencia de los minerales la Policía Nacional debe informar a la Agencia Nacional de Minería para que imponga una multa de acuerdo a lo que establece el artículo 115 del Código de Minas de 2001 (Decreto 276 de 2015; Artículo 13).

2.3. Legalización/formalización, mecanismo para obtener la autorización estatal

Además de medidas penales y sancionatorias se contempla como otra vía para impedir la exploración y explotación ilícita, la legalización/formalización la cual consiste en el establecimiento de una serie de requisitos para que los explotadores mineros que operan bajo títulos de terceros o en yacimientos propiedad del Estado, puedan obtener la autorización estatal.

El Código de Minas de 2001 dispone el primer proceso de legalización del régimen normativo actual del sector minero. En este se otorgó un plazo de 3 años contados a partir del 1º de enero de 2002 para que los explotadores de minas sin título inscrito en el registro minero nacional solicitaran las minas correspondientes en concesión (Artículo 165).

El Decreto 2390 de 2002⁵⁶ (vigente) reglamentó este proceso. Los mineros debían presentar su solicitud ante el Ingeominas, un notario, el alcalde de su municipio o enviarla directamente a la empresa nacional Minercol Ltda., a quien se encargó su recepción (Artículo 2). Con la solicitud la persona natural debía anexar la fotocopia de su cédula de ciudadanía y la persona jurídica certificado de existencia y representación legal, fotocopia del Número de Identificación Tributaria (NIT) y fotocopia de la cédula del representante legal. Debían anexarse también un plano delimitando la zona objeto de legalización y para probar la actividad con anterioridad a la vigencia del código, al menos 2 pruebas entre cuatro: declaración extraproceso de dos testigos ante juzgado, notaría o alcaldía; formulario de declaración de producción y liquidación de regalías con su recibo de pago; facturas de la venta del mineral o cualquier otro documento (Artículo 3).

Estudiada la solicitud, autoridades minera y ambiental harían una visita técnica de la zona solicitada para conocer las condiciones geológicas, mineras y ambientales y determinar la viabilidad de la concesión. En caso de que las solicitudes fueran rechazadas, la autoridad ambiental impondría medidas al solicitante para mitigar el daño producido por su explotación y el alcalde respectivo daría lugar al cierre de la mina, la suspensión de trabajos y al decomiso del mineral. El solicitante por su parte podía presentar un recurso de reposición (Artículo 5).

Realizada la visita técnica se hacía un informe de ésta. Si el informe de la visita técnica concedía continuar el proceso, la autoridad minera crearía un Plan de Trabajos y Obras (PTO) y la autoridad

⁵⁶ Decreto 2390 de 2002. Por el cual se reglamenta el artículo 165 del código de minas.

ambiental un Plan de Manejo Ambiental (PMA) dentro de los seis meses siguientes de la presentación de dicho informe (Artículo 10). El plan de manejo ambiental sería impuesto al solicitante, hecho ante el cual debía proceder a solicitar todas las autorizaciones ambientales requeridas. Por otra parte, el solicitante decidía si aceptaba o no el PTO. En caso de aceptarlo se suscribía el contrato de concesión dentro de los 30 días siguientes, sino, se anulaba su solicitud (Artículo 11).

Con la Ley 1382 de 2010 se estableció un segundo y tercer procesos de legalización con un plazo de dos años para la entrega de solicitudes. Los objetos de legalización en este caso fueron la ‘minería tradicional’ a nivel nacional (Artículo 12) y la ‘pequeña minería’ de minidragas de motores de hasta 60 caballos de fuerza, concretamente del Chocó, Arauca, Casanare, Putumayo, Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés, Vichada y San Andrés (Artículo 30).

A la minería tradicional se la definió como

aquella que realizan personas o grupos de personas o comunidades que exploten minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional y que acrediten que los trabajos mineros se vienen adelantando en forma continua durante cinco (5) años, a través de documentación comercial y técnica, y una existencia mínima de diez (10) años anteriores a la vigencia de esta ley (Artículo 1).

El Decreto 2715 de 2010⁵⁷, reglamentario de ambos procesos, estableció que los cinco años continuos contarían desde antes de la vigencia del Código de Minas de 2001. En este momento estaba ya implementada la plataforma del Catastro Minero, por lo que, contrario al primer proceso, las solicitudes sólo podían presentarse virtualmente. Los mineros tradicionales podían radicar su solicitud y presentar la documentación requerida dentro de los diez días siguientes la cual consistía en un plano delimitando la zona solicitada y pruebas técnicas y comerciales para demostrar su antigüedad en la explotación.

Para verificar las condiciones de la zona la autoridad minera haría una visita técnica a la zona solicitada – esta vez no necesariamente en compañía de la autoridad ambiental – y dentro de los 30 días siguientes realizaría un informe determinando la viabilidad de la legalización. En este

⁵⁷ Decreto 2715 de 2010. “Por el cual se reglamenta parcialmente la ley 1382 de 2010.

proceso el PTO y el PMA los debía presentar el solicitante dentro del año siguiente a la notificación del informe y las autoridades minera y ambiental lo aprobarían o presentarían objeciones y requerimientos de información dentro de los 30 días siguientes a su presentación. Si el solicitante no presentaba la información dentro de los 30 días siguientes de notificado el requerimiento se rechazaba la solicitud y quedaría sujeto a las medidas de reparación del daño ambiental que dispusiera la autoridad competente. Cuando los planes fueran aprobados se suscribía el contrato de concesión y el solicitante debía proseguir solicitando todas las autorizaciones ambientales que se le exigieran.

La ‘pequeña minería’ de minidragas debía presentar un PTO y un documento en el que indicara el método de explotación, un diseño minero, las reservas mineras a ser explotadas, los cálculos de reservas y la metodología del cálculo, el volumen de mineral a explotar anualmente y el sistema de beneficio. Con base en la información indicada la autoridad minera evaluaría el PTO y establecería el tiempo de duración del contrato de concesión. La autoridad minera haría una visita a la zona para establecer la viabilidad de la legalización y el número de minidragas permitidas en ella. Una vez realizado el informe de la visita, el solicitante presentaría un PMA. El contrato de concesión procedía cuando se aprobaran los planes pero se aplicarían el decomiso de los minerales y la suspensión de la actividad por parte del alcalde respectivo, en caso de rechazarse la solicitud.

La Ley 1658 de 2013 (Ley del mercurio) estableció como un medio para incentivar la formalización, especialmente de los ‘pequeños mineros’ auríferos, dos instrumentos: los subcontratos de formalización y la devolución de áreas. Estas medidas, al contrario de las otras que han sido procesos con plazos establecidos, son hasta ahora permanentes.

Con los subcontratos de formalización se busca vincular legalmente a un ‘pequeño minero’ sin título, al título minero de un tercero en cuya área el ‘pequeño minero’ haya ejercido actividades de explotación. Este instrumento debe estar autorizado por la Agencia Nacional de Minería y no puede tener una vigencia menor a cuatro años (Ley 1658 de 2013, Artículo 11).

El Decreto 480 de 2014⁵⁸ reglamentó las condiciones y requisitos para celebrar y ejecutar los subcontratos de formalización. El titular minero debía presentar la solicitud de autorización con

⁵⁸ Decreto 480 de 2014. "Por el cual se reglamenta las condiciones y requisitos para la celebración y ejecución de los subcontratos de formalización minera".

una serie de documentación en la que proporcionara información respecto, entre otras cosas, a su título minero, los mineros a subcontratar, el área a subcontratar y los minerales extraídos en esa área (Artículo 3). La autoridad minera debía evaluar la documentación (Artículo 4), realizar una visita de verificación y viabilización y realizar un informe indicando de forma positiva o negativa la viabilidad del subcontrato (Artículo 5).

Cuando el informe indicaba celebrar el subcontrato, la autoridad minera debía autorizarlo mediante acto administrativo y el titular presentarlo en los diez días siguientes a la expedición del acto administrativo (Artículo 7). Hecho esto, la autoridad minera lo aprobaba y ordenaba inscribirlo en el Registro Minero Nacional (Artículo 8). En adelante, el subcontratista debía presentar un Programa de Trabajo y Obras Complementario (PTOC) para el cual autoridades competentes ejercerían una Fiscalización Diferencial⁵⁹ (Artículo 9) y solicitar una licencia ambiental (Artículo 10).

El Decreto 1949 de 2017 unifica las medidas que se tomaron en el Decreto 480 de 2014 y adiciona medidas respecto al instrumento de devolución de áreas, que hasta esa fecha no había sido reglamentado.

El Decreto 1949 de 2017 (vigente) es hasta ahora la única norma que reglamenta la devolución de áreas, un instrumento que permite que un titular minero, sea por mediación de la ANM o por decisión propia, renuncie a ser el titular de alguna área de su título con el fin de formalizar pequeños mineros. La devolución se puede realizar para formalizar mineros que se encuentren realizando actividades de explotación en el área del título minero o para formalizar mineros que lo hagan en áreas diferentes y necesiten ser reubicados por situaciones como restricciones ambientales o sociales, fijadas al lugar donde ejercen su actividad.

Para efectuar una devolución el titular minero debe presentar una solicitud ante la ANM cumpliendo con una serie de información respecto a él, su título y los mineros a formalizar. Debe además presentar una solicitud de propuesta de contrato de concesión minera. Presentada la solicitud, la ANM debe verificar que el título cumpla con las obligaciones legales y de ser así

⁵⁹ La fiscalización diferencial “es una herramienta de monitoreo y seguimiento para vigilar el cumplimiento de las normas y obligaciones contraídas a través de un "Subcontrato de Formalización Minera" y a las que deben sujetarse los pequeños mineros para la adecuada explotación de los recursos naturales no renovables”. Decreto 480 de 2014

proceder a una visita técnica del área a devolver y realizar un informe de esa visita que acepte o no continuar el proceso. En caso de aceptarse, la ANM expide un acto administrativo aprobando la devolución y posteriormente concede el contrato de concesión, previa presentación de un PTO. En adelante y hasta que los pequeños mineros no obtengan una Licencia ambiental, deben implementar guías ambientales.

2.3.1. Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia y Plan de Acción de Formalización Minera.

En el año 2014 fue publicada la Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia (Resolución 90719 del 08 de julio de 2014). Antes de esta política no se había creado otra en el país y fue una propuesta que contuvo una perspectiva amplia de la formalización, contemplando no sólo la adquisición de un título sino la promoción del cumplimiento de aspectos técnicos, ambientales, económicos, tributarios, sociales y laborales. En este sentido se hizo más explícito que el objetivo era no sólo lograr una minería legal en términos de titularidad sino una minería formal, definida en la misma política como una

Actividad cuyas unidades productivas desarrollan las labores mineras bajo el amparo de título minero y cumplen con los parámetros técnicos (mineros y ambientales), económicos, laborales y sociales de la industria, definidos por la legislación vigente en cada uno de estos aspectos (p.42).

La formalización fue planteada como una meta de largo plazo a la que se llegaría

mediante un proceso de formación, adaptación y apropiación de las comunidades mineras, con el apoyo del Estado, estableciendo los retos para cada minero, asociación o empresa, los cuales se irán cumpliendo gradualmente, superando requisitos de trabajo bajo el amparo de un título minero, económicos, técnicos, ambientales, económicos, sociales y laborales (p.44).

La política estableció como visión que para el año 2032 la industria minera estaría totalmente formalizada en términos legales, técnicos, ambientales, económicos, tributarios, sociales y laborales y la pequeña minería estaría formalizada en un 40% para el año 2019 (p.52). Sin embargo, esta política sólo estuvo vigente dos años, pues el gobierno nacional la derogó en abril de 2016 (Resolución 40391 de 2016, Artículo 3) a la vez que adoptó la Política Minera de

Colombia (Resolución 40391 de 2016, Artículo 1), argumentando que en adelante el sector estaría direccionado por esta política (Resolución 40391 de 2016, p.1).

Reemplazando la Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia fue creado un Plan de Acción para la Formalización, complementario a la Política Minera de Colombia.

La formalización, tal y como se contempla en este plan, parte de la caracterización de las UPM en la cual se obtiene información respecto a las condiciones técnicas, ambientales, laborales, económicas y de seguridad de las operaciones mineras. La caracterización permite su categorización en regularizadas y no regularizadas, es decir, en las que cuentan con un título minero y las que no lo tienen, con el fin de conocer los requerimientos de cada UPM.

Las UPM no regularizadas pasan por un proceso de mediación⁶⁰ en el que se buscan alternativas para operar bajo un título minero, como el que cabe darse si la unidad está ubicada en un área ya titulada. Cuando las UPM tengan un título o un trámite de título, entran al programa de formalización por medio de una carta de intención que suscriben los mineros, y el cual consiste a grandes rasgos en asistencia técnica-práctica, asistencia para la eliminación del mercurio, apoyo para la bancarización y acceso a créditos, fortalecimiento empresarial y la asistencia en habilidades administrativas.

Este programa plantea tres escenarios de aplicación. En primer lugar, el conformado por las UPM de pequeña minería que tienen título e instrumento ambiental pero que siguen siendo informales respecto al cumplimiento de las obligaciones que conlleva el título y en este caso entran directamente al programa. En segundo lugar, está el grupo de las UPM que poseen título pero no instrumento ambiental y quienes entran parcialmente al programa hasta no obtener dicho instrumento. En tercer lugar, están las UPM que no tienen título minero ni instrumento ambiental y es aquí donde procede la mediación. En caso de que se obtengan ambos requisitos, se ingresa al programa, de lo contrario, las UPM deben cerrar y quedar como objeto de las sanciones a que haya lugar.

⁶⁰ Mediante la resolución 40359 de 2016, se adoptó el Protocolo de Mediación aplicado en estos ámbitos: a) Instancias de mediación dentro del trámite de solicitudes de formalización minera de acuerdo con lo establecido en el Capítulo IV artículo 2.2.5.4.1.1.3.2 del Decreto Único número 1073 de 2015, y b) Escenarios de mediación promovidos por un particular, la Autoridad Minera Nacional o el Ministerio de Minas y Energía (Plan de Acción de Formalización; p.3).

Para aclarar algunas cuestiones del significado de los términos legalización y formalización hay que decir que en el término ‘legalización’ se ha enmarcado el programa del Artículo 165 del Código de Minas de 2001 (minería de hecho) así como los de los artículos 12 (minería tradicional) y 30 (pequeña minería de minidragas) de la Ley 1382 de 2010.

Por otro lado, en el término ‘formalización’ se enmarcan los instrumentos de Subcontrato de Formalización y de Devolución de Áreas para la Formalización que fueron creados en el Artículo 11 (pequeña minería) de la Ley 1658 de 2013, así como el proceso del Artículo 12 de la Ley 1382 de 2010 (minería tradicional), ya que en el Decreto 933 de 2013, que da continuidad a dicho proceso después de que la Ley 1382 fuera declarada inexecutable, se reemplaza el término ‘legalización’ por el de ‘formalización’.

En el contexto de estas medidas, el uso de los términos ‘legalización’ y ‘formalización’ es indistinto en cuanto ambos indican una vía para operar al amparo de un título minero; pero, al margen de este sentido, existe también una diferenciación que consiste en identificar la legalización, o titularidad, como un aspecto dentro de la formalización.

Esta diferenciación responde a un cambio de perspectiva respecto a lo que debería ser la transformación de la minería más allá de la obtención de un título minero. En este sentido las políticas mineras, a partir de 2010, empezaron a manifestar más explícitamente que su objetivo no se limitaba a alcanzar una ‘minería legal’ sino una ‘minería formal’; esto es, una actividad en la que las unidades productivas realizan sus labores mineras con un título minero vigente o bajo el amparo del mismo, con un instrumento ambiental, y cumplen con los parámetros técnicos, ambientales, económicos, laborales y sociales relacionado con la industria (Política Minera de Colombia, 2016, p. 59).

La legalización de la minería es entonces un proceso integrado dentro de un proceso más amplio de formalización (Plan Nacional de Desarrollo Minero 2012 – 2014, p. 64). Así, desde la perspectiva de la institucionalidad estatal, “legalizar” es una condición necesaria, pero no suficiente para lograr un sector minero formal; un sector concebido como aquél capaz de asumir tanto sus derechos como las obligaciones inherentes a la explotación de minerales, de manera que pueda garantizarse su responsabilidad social y ecológica (Plan Nacional de Desarrollo Minero 2012 – 2014, p. 50).

Así mismo, la formalización consiste en una visión amplia y de largo plazo que integra dichos aspectos y en torno a la cual se han creado una serie de estrategias que también incluyen temas como la erradicación del trabajo infantil, responsabilidad social empresarial, capacitación tecnológica, apoyos financieros para la pequeña minería y erradicación del uso del mercurio, de acuerdo con el compromiso suscrito por el Estado colombiano en el marco del Convenio de Minamata.

2.4. Antecedentes normativos en torno a la actividad minera no autorizada

Para cerrar este capítulo, se mencionarán algunas normas en las que fueron identificados antecedentes importantes respecto a la consideración de lo ilegal/informal y lo que se implementó en su momento, a partir de la Ley 20 de 1969⁶¹.

En esta ley se establecieron diversas reformas que iniciaron un cambio en la administración del sector minero. En ella se estableció para la Nación la propiedad absoluta de las minas y yacimientos de hidrocarburos (Artículo 1); se declaró a la industria minera como un sector de utilidad pública e interés social en las etapas de exploración, explotación, beneficio, transporte y procesamiento (Artículo 7); se adoptaron tres formas para acceder a la explotación de los recursos: el sistema de concesión, del aporte y del permiso⁶² (Artículo 8), eliminando así los principios de Accessión y Res Nullius⁶³ (Duarte, 2012, p. 5) y se dispuso expropiar en favor de la nación los derechos mineros de particulares adquiridos por legislaciones anteriores, en caso de que no iniciaran la explotación dentro de los tres años siguientes a la expedición de la ley, o en caso de haberse suspendido la explotación por más de un año (Artículo 3).

El propósito de estas medidas era hacer de la minería una actividad ininterrumpida, de desarrollo inmediato y eficiente y de total aprovechamiento económico de los recursos. El Decreto 1275 de

⁶¹ Ley 20 de 1969. Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre minas e hidrocarburos.

⁶² El contrato de concesión otorgaba un derecho de explotación por 30 años prorrogable por el mismo tiempo y con el sistema de permiso era de cinco años prorrogable cinco años más. El sistema de aporte se aplicaba a las entidades donde el estado participaba con el 51% o más y se otorgaba por el tiempo que durara el yacimiento (Decreto 1275 de 1970).

⁶³ Con el principio de Accessión, el dueño del suelo era también dueño del subsuelo, mientras que con el principio Res Nullius las minas pertenecían a quien primero las haya ocupado o descubierto (Duarte; 2012: 5).

1970⁶⁴ la reglamentó y en él se hablaba del deber del Ministerio de Minas y Petróleos de tomar medidas para impedir la explotación ilegal de las minas (Artículo 247). Este Decreto disponía un recurso de oposición para exploradores y explotadores de hecho (Artículo 192) y así, en caso de presentarse una solicitud para obtener un título minero de la zona en la que éstos ejercían su actividad, podían recurrir a ese recurso, probar su actividad y en caso de aceptarse las pruebas se formulaba para ellos un plazo para la presentación de su propia solicitud (Artículo 193).

Después de la Ley 20 de 1969 dicho recurso fue una primera vía para legalizar la actividad sin título, sin embargo el Decreto 3750 de 1985⁶⁵ lo eliminó para los mineros de hecho, al disponer que serían considerados explotadores ilegales si no presentaban la solicitud de un título antes del 1° de enero de 1988 y no demostraban la existencia de su actividad de un año anterior a la solicitud (Artículo 6). Más tarde este plazo fue ampliado por el Decreto 2204 de 1987⁶⁶ hasta el 1° de enero de 1989 (Artículo 3).

En el Código de Minas de 1988 (Decreto 2655 de 1988) se prohíbe el ‘ejercicio ilegal de actividades mineras’, es decir, la actividad minera sin un título registrado y vigente (Artículo 11). Además de sanciones y penas, para ejercer un control se dispuso la figura del amparo administrativo al que podía, y aún hoy puede, apelar un titular en caso de conocer actividad minera de terceros en su zona (Artículo 273). Después de un proceso de pruebas y defensa se daría una suspensión de la actividad sin título y de multas o arrestos en caso de continuarse (Artículo 284).

Este Código estableció un plazo de seis meses para que explotadores sin título lo solicitaran así como su preferencia ante cualquier otra solicitud que se hiciera de esas áreas. Vencido ese plazo, quienes no hubieran formulado solicitud debían dar por terminadas sus operaciones, o ser considerados incursos en explotación ilícita de yacimiento minero (Artículo 318).

⁶⁴ Decreto 1275 de 1970. Por el cual se reglamentan las Leyes 60 de 1967 y 20 de 1969 y se dictan otras disposiciones sobre minas

⁶⁵ Decreto 3750 de 1985. Por el cual se modifica el decreto 1275 de 1970 y se dictan otras disposiciones

⁶⁶ Decreto 2204 de 1987. Por el cual se modifica el parágrafo de los artículos 38, 44, 112, 115, 138, 163 y el numeral 2° del artículo 164 del decreto 2477

Por último, otra vía para la legalización se tomó con la Ley 141 de 1994⁶⁷ concretamente para las explotaciones de hecho de ‘pequeña minería’. Sólo respecto a aquellas minas ocupadas con permanencia hasta el 30 de noviembre de 1993 podía presentarse solicitud dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la ley y recibir resolución dentro del año siguiente (Artículo 58).

⁶⁷ Ley 141 de 1994. Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones.

Capítulo 3. Luchas en torno a la construcción de legalidad/formalidad en el campo minero

El campo minero es un campo de relaciones y luchas atravesado por representaciones, discursos, intereses y acciones de distintos agentes, que generan efectos según sus posiciones y capital (político, organizativo, económico, etc.) buscando reproducirse y ajustarse a la lógica de producción del campo. En este capítulo se describen dos luchas que caracterizan al campo minero, vistas desde la construcción de legalidad/formalidad.

1. Lucha por la nominación-significación

En esta lucha se dan especialmente relaciones de significado y se pone en juego el reconocimiento o exclusión de identidades (Soto y Urán, 2013).

Cuando el Estado determina ciertas categorías y contenidos con relación a los tipos de minería ‘problemática’ definiendo con esto también la posible identidad de los mineros, configura nociones de lo ilegal/informal que entran en conflicto con la percepción de muchos mineros de sí mismos y de su actividad.

La política de ‘lucha contra la minería ilegal’, en la que como se ha dicho confluyen diversos discursos relacionados con la gobernanza de la industria extractiva, la competitividad y productividad del sector minero, la seguridad laboral, la protección del medio ambiente, y el combate a la criminalidad e insurgencia armada, implicó una diversificación significativa de las normas que inevitablemente trastocó el estado y dinámicas de lo ‘informal’ generando reacciones de mineros que se sintieron criminalizados especialmente por la conexión de la minería con grupos al margen de la ley, y, esto es clave en la cuestión de las tensiones, por la medida contenida en el Plan de Desarrollo Nacional 2011-2014 y que dio inicio a dicha política, consistente en la prohibición de maquinaria pesada en actividades mineras sin título y la posterior medida de destrucción.

A partir de dichas medidas, además de autoridades como las alcaldías y la Policía Nacional, a las cuales el Código de Minas de 2001 da la competencia inicial en la resolución de temas de minería no autorizada, se incrementó la acción y competencia del Ejército Nacional y en general de las

Fuerzas Armadas, en la ejecución de operativos militares para la identificación de unidades mineras, destrucción de maquinaria en sitio y apoyo de las detenciones y decomiso de materiales.

Los mineros informales suelen darle un sentido particular a su actividad cuyo significado explican mediante discursos que dan importancia a lo intergeneracional, la cultura, la vocación y la comunidad, conectando no sólo subjetividades individuales, sino familiares y locales.

Ante la implementación de medidas, población minera, especialmente organizada en la Confederación Nacional de Mineros de Colombia (Conalminercol), se afirma bajo un discurso en el que rechazan su criminalización y exigen su derecho al trabajo, al mínimo vital, al buen nombre y a la honra, y su reconocimiento como ‘labriegos’ ‘ancestrales’, ‘tradicionales’, ‘artesanales’, esencialmente ‘informales’⁶⁸.

Además de las pugnas entre mineros e instituciones estatales, otros actores que entran en disputa son los poseedores de títulos mineros, a quienes si bien les ha tocado asumir un papel de legalizadores de mineros informales, actúan fundamentalmente defendiendo sus derechos legales y en este sentido, tomando decisiones que chocan con los intereses de esos mineros. Esto se ha expresado por ejemplo en reiteradas peticiones al gobierno nacional de militarizar ciertas zonas debido a la presencia de minería ilegal, como sucedió con Gran Colombia Gold quien pidió en 2019 militarizar zonas como Marmato, Segovia y Remedios, municipios en los que más del 80% de la población realiza minería⁶⁹.

Por otro lado, en septiembre de 2017, el director de Conalminercol culpó a Anglo Gold Ashanti del paro en curso debido a que no reconocía como ‘labriegos ancestrales’ e ‘informales’ a 467 mineros⁷⁰. Este tipo de cuestiones es una constante en la relación entre informales y titulares algo que no sólo implica el no reconocimiento y la consecuente exclusión de esos mineros de marcos de oportunidad para su legalización, sino un constante recordatorio de lo que supone el hecho de

⁶⁸ Mineros reclaman al presidente Santos por incumplimiento en acuerdos. 3 de febrero de 2015. El Universal. Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.co/colombia/mineros-reclamaron-al-presidente-santos-por-incumplimiento-en-acuerdos-183902-BBEU281761>

⁶⁹ Lo de la multinacional es declaración de guerra: Conalminercol. Caracol Radio. 8 de enero de 2019. https://caracol.com.co/emisora/2019/01/08/armenia/1546958983_190505.html

⁷⁰ “AngloGold Ashanti no ha reconocido a 460 mineros: Conalminercol”. 12 de septiembre de 2017. RCN Radio. Recuperado de: <https://www.rcnradio.com/colombia/antioquia/anglogold-ashanti-no-ha-reconocido-ancestrales-460-mineros-conalminercol>

que sean los titulares de quien dependa en gran medida adoptar soluciones a la problemática social de la informalidad.

El Estado, como hemos dicho, considera una categoría de minería informal en la que se abarca un espectro amplio de realidades y actores mineros y en la que caben todas esas categorías con las que se identifican los mineros (artesanales, ancestrales, tradicionales) y a este respecto lo que se expresa en las distintas pugnas no es un intento por parte de los mineros de la inclusión de unas categorías sino su exigencia de un reconocimiento permanente de su condición de ‘informal’ que excluya medidas persecutoras y no cese a la luz de las normas, como sucede con relación a procesos en los que las instituciones estatales observan si se cumple o no alguna condición que les permita ser considerados mineros informales.

Aunque tal consideración se dé, la determinación práctica de la distinción entre ‘ilegal’ e ‘informal’ y así la determinación de la condición de ‘informal’ es problemática y depende especialmente de los marcos de oportunidad de legalización, como los que han abierto la Ley 1382 de 2010 (minería tradicional), el Código de Minas de 2001 y los procesos dentro de los cuales multinacionales y otros titulares mineros subcontratan a mineros. En estos procesos la presunción de ‘informal’ termina si se rechaza ese reconocimiento quedando los mineros dentro de la categoría de ‘ilegales’. La categoría de ‘informal’ y su expresión en la realidad es entonces una cuestión que fluctúa constantemente entre lo que requiere medidas penales o de legalización, y que es activada o desactivada según esos marcos de oportunidad.

2. Lucha por la inclusión económica y la pugna desde el reformismo legal

En esta disputa tienen lugar las tensiones que se dan con relación a los efectos de la gestión normativa del sector minero, detonadas especialmente por cuestiones como la disposición del Código de Minas de 2001 de eliminar la clasificación de la minería en diferentes escalas de producción; la política de apertura de la industria minera a la inversión extranjera y las transformaciones normativas a favor de la gran minería; y la política de ‘lucha contra la minería ilegal’, cuestiones frente a las cuales los mineros han creado formas organizativas para la búsqueda de alternativas a las propuestas estatales.

El Código de Minas de 2001 modificó sustancialmente la forma de administrar el sector minero en el país. En él se estableció la visión de un sector productivo que respondiera a los requerimientos

de la demanda interna y externa de recursos mineros, y su elaboración correspondió con un contexto de reestructuraciones y reformas que desde años anteriores se venía haciendo en el país en consonancia con la doctrina neoliberal.

Este código contuvo gran parte de los lineamientos del proyecto de reforma al Código de Minas de 1988 presentado en 1996 por la abogada Luisa Fernanda Aramburu, el cual proponía, entre otras cosas, desmontar el liderazgo estatal en la explotación minera; privilegiar la explotación minera privada introduciendo rebajas tributarias; flexibilizar los controles ambientales sobre las explotaciones, y habilitar nuevos territorios para el aprovechamiento minero transnacional (Duarte, 2012, p. 8).

La construcción del Código de Minas de 2001 y de las políticas mineras del país ha sido un tema de discusión en la medida en que organismos canadienses han tenido influencia en dichos procesos, siendo justamente hoy la inversión minera canadiense la más visible en Colombia. Por ejemplo, bajo proyecciones de liberalizar la economía, planteados especialmente desde el gobierno de César Gaviria, el gobierno canadiense intervino en 1997 en la creación de políticas y normas por medio del convenio que el Ministerio de Minas y Energía firmó con Canadian Energy Research Institute (CERI) (Fierro, 2012, p. 36).

El Código de Minas de 2001 fue preparado, asesorado y reglamentado por abogados de las firmas CEMEX, HOLCIM y Ladrillera Santafé, y contó además con el patrocinio de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA) y el Banco Mundial. De hecho, con el apoyo de estos dos organismos fueron revisadas muchas legislaciones y códigos mineros de distintos países (Duarte, 2012, p. 10).

La influencia y presencia de organismos y empresas mineras canadienses no sólo en Colombia, responde además al hecho de que es la Bolsa de Valores de Toronto, o Toronto Stock Exchange, la principal fuente de recaudo de recursos para la financiación de proyectos mineros. En Colombia hay asentadas actualmente 28 compañías mineras canadienses listadas en ese mercado de valores, como Antioquia Gold Inc., Continental Gold Inc., B2Gold Corp y Atico Mining Corp, y existen

otras empresas canadienses con proyectos de inversión en el país a través de acuerdos de inversión y de joint venture con otros titulares mineros⁷¹.

Con base en un contexto de implementación de la doctrina neoliberal, el proyecto de reforma de 1996, la influencia de organismos canadienses, así como en la reestructuración de las instituciones que empezaron a crearse a partir de la Ley 20 de 1969, se adoptó en el país un nuevo modelo de enclave exportador (Duarte, 2012, p. 8) en el cual el papel del Estado se modificó a administrador, en contraste con la visión de un Estado empresario promovida en las normativas anteriores, a partir de la Ley 20 de 1969 y el Código Minero de 1988. Es así por ejemplo, que en 2003 y 2004 respectivamente, además de cambios en instituciones como Ingeominas y la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), se disolvieron y liquidaron las empresas Carbones de Colombia S.A (Carbocol), propietaria del proyecto Cerrejón, y la Empresa Nacional Minera Limitada (Minercol), ambas empresas estatales (Vélez, 2014, p. 48).

Dicho modelo fue impulsado por diversos factores como el aumento de los precios internacionales de productos como el carbón, el níquel y el oro a partir de 2002, que hizo que aumentaran las solicitudes de títulos mineros, y las empresas existentes planearan la expansión de sus operaciones. Por otro lado, se establecieron beneficios a los titulares como el descuento del pago de las regalías de sus impuestos de renta, deducciones del 30% por la compra de activos fijos, e incluso subsidios a los combustibles para las empresas carboníferas (Pardo, 2013, p.195). Este tipo de beneficios, que además fueron el eco de la política de la ‘confianza inversionista’, promovieron la inversión de empresas mineras en el país y una consecuente titulación que además de excesiva fue en muchos casos irregular.

Dicha titulación se dio especialmente durante los años 2002-2010 por parte de Ingeominas, a quien tras la disolución de Minercol le fue delegada funciones como autoridad minera. Entre 2002 y 2009, el número de títulos mineros se incrementó en un 274%. En total fueron concedidos 8.126 contratos mineros, habiendo para el año 2009 un total de 4.576.081 hectáreas contratadas (Memorias al Congreso de la República 2009-2010, p.69). De los 8.126 títulos mineros,

⁷¹ 2 de julio de 2017. Silvana Habib Daza. Así operan las minas canadienses en Colombia. Semana. Recuperado de: <https://www.semana.com/contenidos-editoriales/especiales-regionales/articulo/mineria-canadiense-en-colombia/530438>

Ingeominas administraba el 62,7%, correspondiente a 5.095 títulos, mientras que las gobernaciones de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cesar y Norte de Santander, a las cuales se les delegaban competencias de administración minera, tenían a cargo el 37,3%, equivalente a 3.031 títulos (Memorias al Congreso de la República 2009-2010, p. 87).

Esta desmedida concesión de títulos fue conocida en medios de comunicación como la ‘piñata de los títulos mineros’, y en su investigación se encontraron irregularidades como el otorgamiento de pequeñas áreas que posteriormente los titulares vendían, la superposición de títulos en zonas de parques naturales y páramos donde esta actividad estaba prohibida, concesiones en áreas reservadas a comunidades negras e indígenas para la realización de actividades mineras artesanales, y entrega de títulos sin las debidas verificaciones de documentación⁷².

De esta administración, algo que generó mayor indignación en la opinión pública, y que fue investigado como un asunto de abierta corrupción al interior de Ingeominas, fue que se concedieron 37 títulos en parques naturales, sólo uno de ellos adjudicado antes de la declaración como zona protegida. Un título otorgado a Cosigo Resources, por ejemplo, fue concedido dos días después de creado el parque Yaigojé-Apaporis en Vaupés. Se concedieron además 44 títulos en humedales Ramsar, 416 en páramos y 71 en reservas forestales⁷³.

Durante ese periodo, los ingresos a razón del capital de Inversión Extranjera Directa (IED) en el sector minero fueron de US\$12.271 millones, lo que representó un 24,25% del total nacional. Según el mismo gobierno de la época, el comportamiento de ese indicador reflejaba los resultados de la política de la confianza inversionista y de la Política de Seguridad Democrática. De hecho, en la totalidad de la IED, el sector minero generalmente ocupó el segundo lugar y en el año 2009 pasó a ocupar el primer lugar (Memorias al Congreso de la República, 2009-2010, p. 63).

Por otro lado, durante ese periodo se doblaron las exportaciones de minerales. En el 2002 las exportaciones mineras representaban un 12,72% del total del valor de las exportaciones nacionales,

⁷² 30 de mayo de 2011. Jairo Chacón González. La pitaña de los títulos Mineros. El Espectador. Recuperado de: <https://www.elspectador.com/noticias/economia/la-pinata-de-los-titulos-mineros/>

⁷³ Andrés Bermúdez Liévano. 13 de junio de 2013. Los tres temores sobre el regreso de la ventanilla de títulos mineros. La silla vacía. Recuperado de: <https://lasillavacia.com/historia/los-tres-temores-sobre-el-regreso-de-la-ventanilla-de-titulos-mineros-45008>

mientras que para el 2009 representaron un 24,82% (Memorias al Congreso de la República 2009-2010, p. 67).

Ahora, volviendo a algunos aspectos del Código de Minas de 2001, éste contempló la actividad minera de forma uniforme ya que, a excepción del reconocimiento de la actividad de barequeo, no se hizo ninguna distinción entre escalas productivas bajo ningún criterio. En este sentido, los titulares o solicitantes de títulos fueron concebidos como si tuviesen la misma capacidad económica y operativa. Ambos factores, junto con un proceso de legalización limitado en tiempo (El del Código de Minas de 2001) y la concesión de títulos en áreas donde se hacía minería informal, favorecieron un escenario de conflicto, y por supuesto el eclipsamiento de una política que en lugar de promover un extractivismo a gran escala, atendiera requerimientos del sector informal.

En la última década se ha venido dando un escenario en el que se han puesto de manifiesto tensiones en el campo minero por los efectos de las políticas mineras y la gestión de la ilegalidad/informalidad. Durante este periodo fueron recurrentes las movilizaciones, las protestas y se realizaron varios paros mineros.

En diciembre de 2011 y julio de 2012, el gobierno nacional y Conalminercol firmaron algunos acuerdos respecto a la problemática de su actividad pero, argumentando el incumplimiento del gobierno nacional, los mineros entraron a un primer paro el 17 de julio de 2013⁷⁴.

La lucha por la inclusión económica y las reformas del marco normativo, ha partido de la exigencia de los mineros al gobierno nacional de que incorpore en el ordenamiento jurídico una figura de carácter permanente que diferencie entre minería informal y minería ilegal, y la cual se traduzca en garantía de que puedan seguir realizando su actividad, más allá de si existe o no un marco específico de oportunidad para la legalización⁷⁵. En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 a la vez que se dispuso prohibir la maquinaria en actividades sin título, se dispuso también crear una norma que las diferenciara protegiendo a los mineros informales.

⁷⁴ Sábado 13 de julio de 2013. Trabajadores mineros ratificaron paro indefinido. La República. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/economia/trabajadores-mineros-ratificaron-paro-indefinido-2042750>

⁷⁵ Sábado 13 de julio de 2013. Trabajadores mineros ratificaron paro indefinido. La República. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/economia/trabajadores-mineros-ratificaron-paro-indefinido-2042750>

Hasta ahora esta figura no ha sido creada, además de los elementos que pueden reconstruirse a partir de las normas con relación a la identidad de una y otra, no existe ningún mecanismo que liste criterios y procedimientos concretos que puedan aplicarse de forma general.

Tanto en la lucha por la nominación-significación, como en la lucha por la inclusión económica, una cuestión prioritaria en la agenda de los mineros fue la exigencia de una distinción entre tipos de minería de acuerdo a variables como medios y capacidad de producción⁷⁶. Desde su primer paro en 2013, los mineros exigieron que se dejara de uniformizar la actividad minera, se reviviera la consideración legal de la ‘pequeña’ y ‘mediana’ y se crearan políticas diferenciadas.

Esto fue negociado en el paro que se realizó en febrero de 2015, el cual fue levantado precisamente ante un compromiso del gobierno nacional de incluir en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 una diferenciación entre escalas productivas de la actividad minera.

En el plan se dispuso efectivamente una clasificación entre minería de subsistencia, pequeña, mediana y grande (Artículo 21)⁷⁷. En 2016 se expidió el decreto que definió los criterios para cada una. La pequeña, mediana y gran minería quedaron definidas con base, tanto en la etapa de exploración y construcción/montaje – en la que se distinguen de acuerdo al número de hectáreas otorgadas en el título – como en la etapa de explotación, según el volumen de producción máxima anual, fijándose volúmenes máximos para diversos tipos de minerales y dependiendo de si es actividad subterránea o a cielo abierto (Decreto 1666 de 2016).

En la exigencia de diferenciar las escalas productivas de la minería, siempre se sostuvo, si bien no un rechazo a la inversión extranjera en sí misma, sí una crítica al Estado por favorecer con sus políticas y legislación minera a las empresas extranjeras, y por no discutir una política alternativa al respecto (Valencia, 2012).

La inclusión legal de la pequeña y mediana minería representó un paso adelante en el debate sobre la legalización/formalización diferenciada, tema en el que han insistido los mineros aunque muchos mineros opten por estar en la informalidad.

⁷⁶ Comunicado sector minero. <http://static.contextoganadero.com/Publicaciones/ComunicadoSectorMinero.pdf>

⁷⁷ 20 de febrero de 2015. Se levanta el paro minero. El Tiempo. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15280975>

La integración de los mineros informales por medio de mecanismos de legalización/formalización se ha visto limitada por diversas razones.

El mecanismo de legalización de la minería de hecho del Código de Minas de 2001, se inició en medio no sólo de una diligente titulación, especialmente a multinacionales, sino de transición como autoridad minera delegada, de Minercol a Ingeominas. En el marco de este programa habían sido entregadas, a noviembre de 2013, un total de 3.114 solicitudes de legalización de las cuales el 80% aproximadamente fueron rechazadas, el 5% tenían contratos de concesión inscritos en el Registro Minero Nacional, un 5% habían sido suscritos y un 2% estaban pendientes de firma (Política Nacional de Formalización Minera, 2014, p.17).

En este proceso en particular, más allá de la dificultad que supuso para muchos solicitantes el cumplimiento de las exigencias legales, incidió negativamente las dificultades presupuestales, de conectividad entre las gobernaciones delegadas e Ingeominas para la consulta del Registro Minero Nacional, la falta de divulgación y socialización del programa de legalización, la escasa infraestructura estatal para abordar los procesos y requerimientos de los interesados, y la escasa información confiable respecto a las regiones mineras (Política Nacional de Formalización Minera, 2014, p.17).

Este proceso inicialmente se planteó con un plazo de tres años para la entrega de solicitudes, sin embargo, se amplió el tiempo y aún hoy sigue vigente la resolución de trámites.

Las principales razones de rechazo de las solicitudes de legalización se dieron porque la persona que radicó la solicitud era diferente a la que pidió el PIN; los solicitantes contaban con más de una solicitud; por superposición total del área de la solicitud con Zonas Excluibles de la Minería y demás áreas de protección; por superposición total del área con solicitudes de la misma modalidad y con títulos mineros diferentes a contratos de concesión, contratos en áreas de aporte o autorizaciones temporales; por no atender en el término previsto los requerimientos formulados por la autoridad minera y porque el solicitante desistió de legalizarse (Informe sobre el estado de los recursos Naturales y del Ambiente, 2018-2019, p. 284).

Con relación a la legalización de la minería tradicional y la pequeña minería de minidragas, dispuesta en la Ley 1382 de 2010 que reformaba el Código de Minas de 2001, hubo al menos tres factores que retrajeron la continuación de dichos procesos una vez fueron iniciados. En primer

lugar, en mayo de 2011 mediante la Sentencia C-366/11, la Corte Constitucional declaró la inexecutable de dicha ley por omisión de la realización de una consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes.

En segundo lugar, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, al prohibir la utilización de maquinaria en actividades mineras sin título, estableció explícitamente que las solicitudes que se encontraran en trámite para legalizar la pequeña minería de minidragas fueran rechazadas de plano por la autoridad minera (Artículo 106). Aunque la Corte Constitucional difirió los efectos de su sentencia por el término de dos años, pudiéndose hacer la recepción de solicitudes en el plazo establecido inicialmente en dicha ley, el proceso de legalización del segmento de pequeña minería de minidragas quedó anulado por la disposición de dicho plan.

En tercer lugar, el proceso de legalización de la minería tradicional se vio afectado por la decisión que el Consejo de Estado emitió el 20 de abril de 2016 de suspender provisionalmente los efectos del Decreto 933 de 2013, creado después de la declaración de inexecutable de la Ley 1382 de 2010, para dar continuidad a las solicitudes de legalización de minería tradicional. La suspensión provisional del decreto se dio ante una demanda de nulidad en la que se argumentó que el decreto reproducía en su integridad el Decreto 1970 de 2012, relacionado con algunas modificaciones al Decreto 2715 de 2010 el cual reglamentaba el proceso de legalización de la minería tradicional dispuesto en la Ley 1382 de 2010. Es decir, se demandó que el Decreto 933 de 2013 reprodujera una norma – el Decreto 1970 de 2012 – derivada de la Ley 1382 de 2010 que ya había sido declarada inexecutable.

En vigencia de la Ley 1382 de 2010, se disponía que los mineros acreditaran su calidad de tradicionales por medio de documentación en la que probaran cinco años continuos de labores y mínimo diez años de existencia de su actividad minera antes de la vigencia de dicha ley. Con estos términos y con base en el hecho de que muchos territorios del país, especialmente mineros, tienen y han tenido serios problemas de orden público, de conflicto armado y desplazamiento, se presentaba como una dificultad que pudiera probarse el requisito de continuidad.

Con el Decreto 933 de 2013 se eliminó este requisito. Los mineros tradicionales pasaron a ser quienes pudieran acreditar su actividad de forma continua o discontinua en un área específica, sin embargo, sólo desde antes de la vigencia del Código de Minas de 2001. En uno y otro caso, otro inconveniente venía de parte de acreditar su actividad a través de cierta documentación, pues gran

parte de las actividades mineras se han realizado sin llevar contabilidad, sin emitir facturas y sin realizar pagos tributarios (Defensoría del Pueblo; 26).

Importa anotar que la tendencia respecto a las solicitudes en ambos programas de legalización fue que más de un 70% estaban superpuestas con áreas otorgadas ya tituladas (Memorias al Congreso de la República, 2017-2018, p.54), hecho que da una pista sobre el panorama de la titulación en zonas donde ya se hacía minería informal.

Por otro lado, como resultado de una negociación al paro minero de 2012, el 27 de julio de 2012 se suscribió entre el Ministerio de Minas y Energía y la Confederación Nacional de Mineros de Colombia (Conalminercol), el “Acta de Acuerdo para el desarrollo de la formalización de mineros tradicionales de Colombia”. Con base en este acuerdo el Ministerio de Minas y Energía, la Gobernación de Antioquia a través de la Secretaría de Minas, la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (CORANTIOQUIA) y la Universidad Nacional de Colombia (sede Medellín), pusieron en marcha un Laboratorio Piloto de Formalización Minera en el Bajo Cauca antioqueño que no dio los resultados que se esperaban. En un estudio respecto a la eficacia instrumental de este laboratorio se pusieron de manifiesto algunas razones por las cuales no fue exitosa esta experiencia (Garcés, 2015).

En el proyecto fueron caracterizadas e incluidas 155 unidades mineras, 150 de las cuales fueron propuestas por Conalminercol, sin embargo, de estas 150 unidades mineras, 33 no pudieron entrar al proyecto porque al momento de las visitas se halló que las áreas no tenían vocación extractiva y no se encontraron labores en marcha; porque el interesado tenía doble trámite ante la Secretaría de Minas, siendo necesario suprimir uno de ellos; porque el área solicitada para legalizar se encontraba por fuera del departamento; o porque no fue posible contactar al interesado para iniciar el proceso. Por lo anterior, la autoridad minera incluyó otras unidades, en todo caso sumando 155 unidades mineras (Garcés, 2015, p.53).

De acuerdo con las visitas a cargo de la Universidad Nacional, de las 155 unidades fueron viabilizadas 69. La mayoría de las unidades que no fueron viabilizadas correspondieron a unidades en las que no había labores. Esto puso de relieve la alta itinerancia de las operaciones mineras en esa región de Antioquia en donde se extrae principalmente oro. Los mineros no permanecen mucho tiempo en la misma área, y debido a la poca formación técnica, la explotación se suele realizar de forma precaria, rápida y sin una planeación adecuada. Por otro lado, 12 de las 86 unidades mineras

no fueron viabilizadas porque no hubo voluntad de los titulares para subcontratar a los mineros informales (Garcés, 2015, p. 56).

Al momento de realizarse dicho estudio, diferentes titulares mineros habían manifestado su intención de auspiciar procesos de formalización con los mineros que se encontraban explotando sus títulos, sin embargo, Mineros S.A., a pesar de ser titular de una gran parte de la subregión especialmente en el municipio de El Bagre, no había manifestado su intención de participar en el proceso (Garcés, 2015, p. 60).

En este laboratorio sólo 6 unidades mineras lograron cumplir con los requisitos, y cuando estaban por firmarse los contratos, se conoció la decisión del Consejo de Estado de suspender el Decreto 933 de 2013 en el cual se amparaban algunos mecanismos del proyecto (Comisión Accidental de la Asamblea Departamental de Antioquia para el seguimiento a los procesos de formalización minera, p. 3).

Como se señaló, desde el origen del Código de Minas de 2001, las autoridades mineras se han volcado a conceder contratos de concesión, muchas veces en áreas de minería informal, omitiendo por lo tanto en ese respecto atender primero los requerimientos y problemáticas de ese sector. En este sentido, mucho se ha hablado de las dificultades que plantea el hecho de la escasa disponibilidad de áreas para la formalización, pues gran parte del territorio nacional se encuentra ya titulado a la minería industrial y muchas de esas áreas se encuentran congeladas en etapa de exploración (Echavarría, 2014, p. 28).

La situación de la poca disponibilidad de áreas hace que las relaciones entre minería informal y minería con título sean claves dentro de las estrategias de formalización. En este sentido, la formalización de la minería depende en gran medida de la voluntad e iniciativa de los titulares mineros, quedando como principales mecanismos de formalización, los contratos de operación, los sub-contratos de formalización y la devolución de áreas.

Si se tiene en cuenta que los procesos descritos no han tenido un impacto deseado, y que a agosto de 2020, sólo hay vigentes 199 subcontratos de formalización minera (105 en Antioquia, 37 en Córdoba, 23 en Chocó, 12 en Bolívar, 7 en Cundinamarca, 5 en Boyacá, 5 en Caldas, 3 en Santander, 1 en Valle del Cauca y 1 en Tolima), el alcance de la legalización por medio de titulares ha sido limitado.

En el escenario de la coexistencia de minería con título y minería informal, sucede que muchos mineros se rehúsan a abandonar zonas en las que se encontraban operando porque se niegan a renunciar a su derecho al trabajo y a los ingresos que aseguraban su sustento. Además, allí donde hay disposición de los titulares, el panorama de la negociación tiende a ser siempre complejo y lleno de tensiones.

Es frecuente que los mineros denuncien que las empresas, mientras manifiestan su voluntad de formalizar, recurren también a la vía de los amparos administrativos con el fin de expulsarlos de sus zonas de actividad. Son frecuentes también las inconformidades con las propuestas de las empresas respecto al precio de compra de los minerales que extraerían los mineros y otros términos de los contratos⁷⁸.

La construcción de legalidad/formalidad se ve limitada por otros factores. Aspectos que se resaltan desde los departamentos a los que se delegan funciones de autoridad minera, son la falta de información respecto a la actividad minera que se realiza en los municipios. Las alcaldías no tienen, o tienen parcialmente, información respecto a los títulos concedidos y las solicitudes (Retos y brechas de la formalización minera, 2017). En muchos casos la legalización/formalización ha fallado como resultado de su falta de voluntad política y/o capacidad local, así como por una comprensión limitada sobre normativa minera (Echavarría, 2015, p. 96).

La insuficiente descentralización de la autoridad minera ha afectado también el alcance de los procesos. Aún con algunas delegaciones de competencias como autoridad minera en algunos departamentos como Antioquia, entre ellas el otorgamiento de títulos mineros, todas las decisiones sobre desarrollo minero aún se toman sin consultar con las autoridades departamentales y municipales encargadas de gestionar los impactos ambientales y los conflictos sociales. Adicionalmente, la minería no se ha incluido de modo adecuado en los procesos de planeación local participativa para los Planes de Ordenamiento Territorial a nivel municipal (Echavarría; 2015, 96).

Uno de los principales problemas, el cual ha sido señalado en distintos diagnósticos de políticas mineras, es la falta de coordinación interinstitucional de las entidades relacionadas con el sector

⁷⁸ Formalización de mineros ancestrales de Segovia y Remedios sigue en el limbo. Sextante. Recuperado de: <https://www.funlam.edu.co/sextante/?p=1307>

minero. La coordinación debería suponer el establecimiento de ciertas reglas, operar a partir de la fijación de prioridades, en la asignación acordada de responsabilidades, en la decisión de qué y cuántos recursos habrán de movilizarse, y en una implementación que se aproxime a los objetivos planteados (Ortega, 2017).

En el paro de 2013 los mineros pidieron que se protegieran los procesos de legalización de minería tradicional que habían alcanzado a radicarse en el tiempo que se difirió la exequibilidad de la Ley 1382 de 2010, pidiendo también que no fueran rechazados por el no cumplimiento de los requisitos técnicos y comerciales⁷⁹. Esto fue un tema que quedó en una incertidumbre jurídica y no fue hasta la expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Ley 1955 de 2019) que se dispuso la habilitación legal de quienes habían hecho solicitudes de minería tradicional y con ello la activación de su estudio (Artículo 325). Hasta el año de la suspensión del Decreto 933 de 2013 se tenían 2.458 solicitudes de formalización de minería tradicional (Memorias al Congreso de la República 2015-2016, p.117).

Por otro lado, en el paro de 2017, mineros de Remedios y Segovia, exigieron a los gobiernos departamental y nacional la caracterización de toda la cadena productiva de la minería ancestral y tradicional de los municipios de dichos municipios⁸⁰. El 1 de septiembre de 2017 el paro fue levantado después de acordarse la creación de una mesa conformada por líderes mineros y autoridades departamentales, en la que debatirían sobre la formalización o reconversión de los mineros, y se negoció también dicha caracterización para definir soluciones diferenciadas⁸¹.

Los mineros han intentado además, sin éxito, que se derogue el Decreto 2235 de 2012 respecto a la destrucción de maquinaria, ya que no media un debido proceso que cumpla con la presunción de inocencia y los deja de plano fuera de ser susceptibles de legalización. La aplicación de este

⁷⁹ Trabajadores mineros ratificaron paro indefinido. 13 de julio de 2013. La República. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/economia/trabajadores-mineros-ratificaron-paro-indefinido-2042750>

⁸⁰ Paro minero en Segovia y Remedios: 43 días de intensa lucha por la dignidad en Colombia. Fernando Álvarez. 20 de noviembre de 2017. Revista Pueblos. Recuperado de: <http://www.revistapueblos.org/blog/2017/11/20/paro-minero-en-segovia-y-remedios-43-dias-de-intensa-lucha-por-la-dignidad-en-colombia/>

⁸¹ Avanza proceso de caracterización de mineros en Segovia. 16 de enero de 2018. El Tiempo. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/avanza-proceso-de-caracterizacion-de-mineros-de-segovia-antioquia-171776>

decreto se ha convertido en el principal mecanismo del Estado para luchar contra lo que llama 'minería criminal'.

Conclusiones

Al menos desde la década de los sesenta, el Estado ha adoptado y promovido desde sus políticas, la concepción de la actividad minera como un sector de utilidad pública e interés social fundamental para el desarrollo económico del país. Desde 2001, ha venido implementando una política extractiva con fundamentos dirigidos a incentivar la inversión nacional y extranjera, ampliar las fronteras de la gran minería y homogeneizar bajo una misma lógica de producción formal, todas las formas y dinámicas de producción minera.

Desde 2010, se dio una ampliación del marco normativo del sector minero producto de la política de ‘lucha contra la minería ilegal’, suscrita a una agenda gubernamental nacional y regional, y bajo la cual se definió la problemática de la minería ilegal como un problema multidimensional, de seguridad nacional y de economías ilícitas.

En su posición de autoridad institucionalizada que determina lo que es legal e ilegal, el Estado ha intentado gestionar la ilegalidad/informalidad en el campo minero con base en una serie de medidas de carácter persecutor como las detenciones, procesos penales y destrucción de maquinaria; regulador como el Rucom; y de integración, como los distintos mecanismos de legalización/formalización. Esta gestión sin embargo se ha hecho problemática por diversos factores.

En la lucha por la nominación significación se ponen de manifiesto las tensiones que se dan en torno a la categoría de ‘minería informal’. Si bien el Estado la usa para reconocer una dimensión susceptible de legalización/formalización y es posible darle cierta identidad a través de las normas, no tiene una estabilidad y concreción normativas. En la lucha por la inclusión económica desde el reformismo legal, esta categoría ha servido para dar cierta legitimidad a la organización de los mineros y hacer operativos mecanismos de legalización/formalización. Sin embargo, desde la perspectiva de los mineros, la categoría se vuelve problemática ya que el Estado, al no haber logrado diferenciarla de la ‘minería ilegal’, como se dispuso en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, y como han exigido ellos tantas veces, los ubica en un ámbito de ilegalidad en el que se sienten criminalizados, y bloquea la posibilidad de un reconocimiento a una identidad permanente y no fluctuante (entre lo ilegal y tolerable), con la que los mineros pretenden les sea

garantizados no sólo ciertos derechos como el del trabajo, sino también un reconocimiento de su existencia ‘ancestral’ y ‘tradicional’, que de alguna forma exigen para decir que existen antes de las normas, de las proyecciones estatales y de la gran minería.

El escenario de constantes movilizaciones, protestas y paros por parte de los mineros, hizo que desde la lucha por la inclusión económica y el reformismo legal se generara un campo de tensiones y negociación, en el que lograron incidir de forma directa en cambios del marco normativo en cuestiones importantes como la clasificación de la minería en escalas productivas. En este sentido, el capital organizativo de los mineros ha generado efectos significativos para la construcción de legalidad/formalidad y su posible conversión en agentes legales/formales del campo.

Desde la expedición del Código de Minas de 2001 hubo un periodo en el que, si bien había bases para legalizar la actividad a través del programa de legalización de la minería de hecho, la administración del sector minero configuró un escenario de permanencia de la informalidad ya que se volcó a una entrega irregular, ilegal y excesiva de títulos mineros, sin responder a los requerimientos del sector informal latente en muchas de las áreas tituladas.

Un efecto de esto es que los mineros, y por supuesto la construcción misma de legalidad/formalidad, se encuentran en una posición de dependencia respecto a los titulares, que pueden no estar dispuestos a formalizarlos, o si lo hacen, la subcontratación no siempre logra integrar a la totalidad de mineros informales. En la construcción de legalidad/formalidad la relación entre lo ‘formal’ y lo ‘informal’ se hace entonces forzosamente necesaria, teniendo el Estado respecto a esto una mera posición de mediador y facilitador de espacios de diálogo entre titulares y mineros informales.

En la relación entre instituciones estatales y mineros, se hace visible un incremento de las respuestas estatales a la problemática de la informalidad reflejado en un paulatino ajuste de las normas y creación de institucionalidad minera, y en este sentido el proyecto de construcción de legalidad/formalidad va teniendo un base de condiciones significativa.

Por otro lado, teniendo en cuenta los problemas que ha detonado el mismo marco normativo y la forma de administración del sector minero, el Estado a este respecto ha efectivizado de forma negativa su poder en el campo. Por esto, y teniendo en cuenta que la minería genera enormes impactos negativos de diversa naturaleza como los medioambientales, que los procesos de

legalización/formalización tienden a ser largos y que las etapas de exploración congelan la formalización de mineros, podría hacerse la lectura de que es necesario que la integración y control de la minería informal vaya más allá de la formalización ‘formal’, es decir, que la institucionalidad se olvide en alguna medida, no de integrar aspectos como la capacitación en mejores prácticas de extracción, la eliminación del mercurio y seguridad social y laboral, pero sí de hacerlo en el marco de la obtención de un título. Por esto, quizá se requiera sobre todo, al menos en un plazo corto, formalizar no la informalidad sino en la informalidad.

Referencias

- Arango, C., Misas, M., López, E. Economía subterránea en Colombia 1976-2003: una medición a partir de la demanda de efectivo.
- ANDI (12 de octubre de 2017). Retos y brechas de la formalización minera [Archivo de video]. https://www.youtube.com/watch?v=dOjBzcF3e_Q&t=3051s
- Brachet-Márquez, V., Uribe, M. (2016). Estado y sociedad en América Latina: acercamientos relacionales. El colegio de México.
- Bourdieu, P. (1999). Sobre el campo político. Presses Universitaires of Lyon
- Bourdieu, P., Wacquant, L. (2005). Una invitación a la sociología reflexiva. Siglo Veintiuno editores
- Capdevielle, J., Freyre, M. (2013). El concepto de lucha en la sociología de Bourdieu. Revista de Ciencias Sociales (Cr), vol. II, núm. 140, 2013, pp. 111-124. Universidad de Costa Rica
- Castrillón, M. (2016). Estado y sociedad en la Colombia de hoy. XII coloquio colombiano de sociología. Universidad del Valle.
- Censo Minero Departamental 2020-2011. [Ministerio de Minas y Energía]. Julio de 2012.
- Código Penal [CP]. Ley 599 de 2000. 24 de julio de 2000 (Colombia).
- Código de Minas [CM]. Ley 685 de 2001. 15 de agosto de 2001 (Colombia)
- Constitución Política de Colombia [Const]. 7 de julio de 1991 (Colombia)
- Contraloría General de la República. (2019). Informe sobre el estado de los recursos Naturales y del Ambiente, 2018-2019.
- Comisión Accidental de la Asamblea Departamental de Antioquia para el seguimiento a los proceso de formalización minera
- Decisión 774 de 2012. [Ministerio de Relaciones Exteriores]. Política Andina de Lucha contra la Minería Ilegal. 3 de mayo de 2012.

Decreto 1275 de 1970. [Ministerio de Minas y Petróleos]. Por el cual se reglamentan las Leyes 60 de 1967 y 20 de 1969 y se dictan otras disposiciones sobre minas. Julio 29 de 1970.

Decreto 100 de 1980. [Con fuerza de Ley]. Por el cual se expide el nuevo Código Penal. 23 de enero de 1980.

Decreto 3750 de 1985. [Ministerio de Minas y Energía]. Por el cual se modifica el decreto 1275 de 1970 y se dictan otras disposiciones. 19 de diciembre de 1985.

Decreto 2204 de 1987. [Ministerio de Minas y Energía]. Por el cual se modifica el parágrafo de los artículos 38, 44, 112, 115, 138, 163 y el numeral 2º del artículo 164 del decreto 2477. 2 de diciembre de 1987.

Decreto 2655 de 1988. [Con fuerza de ley]. Por el cual se expide el Código de Minas. 23 de diciembre de 1988.

Decreto 2685 de 1999. [Ministerio de Hacienda y Crédito Público]. Por el cual se modifica la legislación aduanera. 28 de diciembre de 1999.

Decreto 2390 de 2002. [Ministerio de Minas y Energía]. Por el cual se reglamenta el artículo 165 del Código de Minas. 24 de octubre de 2002.

Decreto 2715 de 2010. [Ministerio de Minas y Energía]. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1382 de 2010. Julio 28 de 2010.

Decreto 4131 de 2011. [Ministerio de Minas y Energía]. Por el cual se cambia la Naturaleza Jurídica del Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas). 3 de noviembre de 2011.

Decreto 4134 de 2011. [Ministerio de Minas y Energía]. Por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, ANM, se determina su objetivo y estructura orgánica. 3 de noviembre de 2011.

Decreto 2235 de 2012. [Ministerio de Defensa Nacional]. Por el cual se reglamentan el artículo 60 de la Decisión No. 774 del 30 de julio de 2012 de la Comunidad Andina de Naciones y el artículo 106 de la Ley 1450 de 2011 en relación con el uso de maquinaria pesada y sus partes en actividades mineras sin las autorizaciones y exigencias previstas en la ley. 30 de octubre de 2012.

Decreto 2261 de 2012. [Ministerio de Comercio Industria y Turismo]. Por el cual se establecen medidas para regular, registrar y controlar la importación de la maquinaria clasificable en las subpartidas 8429.11.00.00, 8429.19.00.00, 8429.51.00.00 8429.52.00.00, 8429.59.00.00, 8431.41.00.00, 8431.42.00.00 Y 8905.10.00.00 del Arancel de Aduanas, se dictan otras disposiciones para controlar el uso de maquinaria pesada e insumos químicos que puedan ser utilizados en actividades mineras sin las autorizaciones y exigencias previstas en la ley. 2 de noviembre de 2012.

Decreto 2637 de 2012. [Ministerio de Minas y Energía]. Por el cual se reglamenta el artículo 112 de la Ley 1450 de 2011. 17 de diciembre de 2012.

Decreto 933 de 2013. [Ministerio de Minas y Energía]. Por el cual se dictan disposiciones en materia de formalización de minería tradicional y se modifican unas definiciones del Glosario Minero. 9 de mayo de 2013.

Decreto 705 de 2013. [Ministerio de Minas y Energía]. Por el cual se modifica y adiciona el Decreto número 2637 del 17 de diciembre de 2012. 2 de abril de 2013.

Decreto 723 de 2014. [Ministerio de Comercio, Industria y Turismo]. Por el cual se establecen medidas para regular, registrar y controlar la importación y movilización de la maquinaria clasificable en las subpartidas 8429.11.00.00, 8429.19.00.00, 8429.51.00.00 8429.52.00.00, 8429.59.00.00, 8431.41.00.00, 8431.42.00.00 Y 8905.10.00.00 del Arancel de Aduanas y se dictan otras disposiciones. 10 de abril de 2014.

Decreto 35 de 2014. [Ministerio de Minas y Energía]. Por el cual se adecúa la implementación del Registro Único de Comercializadores de Minerales (Rucom) y se dictan otras disposiciones. 13 de enero de 2014.

Decreto 480 de 2014. [Ministerio de Minas y Energía]. Por el cual se reglamenta las condiciones y requisitos para la celebración y ejecución de los subcontratos de formalización minera. 6 de marzo de 2014.

Decreto 276 de 2015. [Ministerio de Minas y Energía]. Por el cual se adoptan medidas relacionadas con el Registro Único de Comercializadores (Rucom). 17 de febrero de 2015.

Decreto 1073 de 2015. [Ministerio de Minas y Energía]. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía. Mayo 26 de 2015.

Decreto 276 de 2015. [Ministerio de Minas y Energía]. Por el cual se adoptan medidas relacionadas con el Registro Único de comercializadores – RUCOM. 17 de febrero de 2015.

Decreto 1666 de 2016. [Ministerio de Minas y Energía]. Por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015 relacionado con la clasificación minera. 21 de octubre de 2016.

Decreto 1421 de 2016. [Ministerio de Minas y Energía]. Por el cual se adiciona y modifica el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, respecto de la adopción de medidas relacionadas con el Beneficio y Comercialización de minerales y se adiciona y modifica el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, 1076 de 2015, respecto del licenciamiento ambiental para plantas de beneficio. 1 de setiembre de 2016.

Decreto 1102 de 2017. [Ministerio de Minas y Energía]. Por el cual se adiciona y modifica el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Minas y Energía 1073 de 2015 respecto de la adopción de medidas relacionadas con la comercialización de minerales. 27 de junio de 2017.

Decreto 1949 de 2017. [Ministerio de Minas y Energía]. Por el cual se modifica adiciona el Decreto Único Reglamentario No 1073 de 2015, en cuanto se reglamentan los mecanismos para el trabajo bajo el amparo de un titulo en la pequeña minería y se toman otras determinaciones. 28 de noviembre de 2017.

Defensoría del Pueblo. (2015). La minería sin control, un enfoque desde la vulneración de los Derechos Humanos. Colombia.

Duarte, C. (2012). Implementación y crisis del actual sistema de gobernabilidad minera en colombia: el modelo de enclave exportador. *Análisis Político*, 25 (74), p.3-27. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/43715>

Echavarría Usher, C. (2015). ¿Qué es legal? Formalización de la minería artesanal y de pequeña escala en Colombia. *Alianza por la Minería Responsable*.

- Fierro Morales, J. (2012). Políticas Mineras en Colombia. *Instituto Latinoamericano para una sociedad y un derecho alternativo (ILSA)*.
- Garcés Mejía, G. (2015). La legalización minera en el Bajo Cauca Antioqueño. Resultados del Primer Laboratorio de Legalización y Formalización Minera en Colombia. Universidad Eafit.
- Giraldo Ramírez, J., Muñoz Mora, J. (2012). Informalidad e ilegalidad en la explotación del oro y la madera en Antioquia. Universidad Eafit – Fundación Proantioquia, Medellín.
- Gómez Briceño, J.L. (2013). La minería ilegal como la amenaza más importante para la seguridad nacional: el caso de las FARC. *Estudios en seguridad y defensa*, 8 (1), 76-86. <https://doi.org/10.25062/1900-8325.184>
- Herrera, M. (2001). La teoría relacional de la sociedad. *Revista Internacional de Sociología*, Vol.59, Num. 28. pp. 5-44
- Llatas, L. Noción de Estado y los derechos fundamentales en los tipos de estado. En *LEX*, Vol.9, Núm.8. pp.175-193
- Lerda, J. (2004). Coordinación institucional y descentralización fiscal. [Presentación Power Ponit].
- Levaggi, V. (2013). Avances en el cumplimiento laboral en Centroamérica y República Dominicana. (1), p.13-24.
- López Castaño, H. (1986). Diagnóstico y políticas para el sector informal en Colombia. *Lecturas de Economía*, (21), p. 133-167.
- Ley 20 de 1969. Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre minas e hidrocarburos. Diciembre 22 de 1969. D.O. No. 32964.
- Ley 141 de 1994. Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones. 30 de julio de 1994. D.O. No. 41.414.
- Ley 491 de 1999. Por la cual se establece el seguro ecológico, se modifica el Código Penal y se dictan otras disposiciones. 13 de enero de 1999. D.O. No. 43.477.

Ley 890 de 2004. Por la cual se modifica y adiciona el Código Penal. Julio 7 de 2004. D.O. No. 45.602

Ley 1382 de 2010. Por el cual se modifica la ley 685 de 2001 Código de Minas. 9 de febrero de 2010. D.O. No. 47.618.

Ley 1450 de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. Junio 16 de 2011. D.O. No. 48.102.

Ley 1658 de 2013. Por medio de la cual se establecen disposiciones para la comercialización y el uso de mercurio en las diferentes actividades industriales del país, se fijan requisitos e incentivos para su reducción y eliminación y se dictan otras disposiciones. Julio 15 de 2013. D.O. No. 48.852

Ley 1753 de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. 9 de junio de 2015. D.O. No. 49.538.

Ley 1955 de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. Mayo 25 de 2019. D.O. No. 50.964.

Memorias al Congreso de la República 2009-2010. [Ministerio de Minas y Energía].

Memorias al Congreso de la República 2015-2016. [Ministerio de Minas y Energía].

Memorias al Congreso de la República 2019-2020. [Ministerio de Minas y Energía].

Ocampo Rodríguez, D. I. (2015). Fronteras porosas: la minería ilegal y el narcotráfico como amenazas latentes a la seguridad. *Ciencia Y Poder Aéreo*, 10(1), 141-150. <https://doi.org/10.18667/cienciaypoderaereo.227>

O'Donnell. Acerca del estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para discusión. Universidad de Notre Dam

Orjuela, L. (2010). El Estado en Colombia. Universidad de los Andes

Ortiz-Riomalo, J., Rettberg, A. (2018). Minería de oro, conflicto y criminalidad en los albores del siglo XXI en Colombia: Perspectivas para el posconflicto colombiano. *Colombia Internacional*, (93), 17-63. <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint93.2018.02>

- Peña Vera, T., Pirela Morillo, J. (2007). La complejidad del análisis documental Información, cultura y sociedad. *Revista del Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas*, núm. 16, enero-junio, 2007, pp. 55-81
- Pineda Ortega, P. (2017). Coordinación entre los órdenes de gobierno: el caso de la Seguridad Pública en Jalisco. *Espacios Públicos*. 20(49).
<https://www.redalyc.org/jatsRepo/676/67656393005/html/index.html>
- Plan Nacional de Desarrollo Minero 2002-2006. [Ministerio de Minas y Energía]. Diciembre 2002 (Colombia).
- Plan Nacional para el Desarrollo Minero 2006 con visión al año 2019. [Ministerio de Minas y Energía]. Diciembre de 2006 (Colombia).
- Plan Nacional de Desarrollo Minero 2007-2010. [Ministerio de Minas y Energía]. Agosto de 2007 (Colombia).
- Plan Nacional de Desarrollo Minero 2012-2014. [Ministerio de Minas y Energía].
- Plan Nacional de Ordenamiento Minero de 2014. [Ministerio de Minas y Energía]. Junio de 2014.
- Plan de Acción de Formalización. [Ministerio de Minas y Energía]. 2016 (Colombia).
- Plan Nacional de Desarrollo Minero 2017 con horizonte a 2025. [Ministerio de Minas y Energía]. Diciembre 2017 (Colombia).
- Política Nacional Para La Formalización De La Minería En Colombia. [Ministerio de Minas y Energía]. Julio de 2014.
- Pardo Becerra, L.A. (2013). Minería en Colombia: derechos, políticas públicas y gobernanza. Contraloría General de la República, p.177-210.
- Portes, A., Haller, W. (2004). La economía informal. *CEPAL, serie políticas sociales*. (100), p.3-55.
- Quecedo, R., Castaño, C. (2002). Introducción a la metodología de investigación cualitativa *Revista de Psicodidáctica*, núm. 14, 2002, pp. 5-39
- Resolución 40599 de 2015. [Ministerio de Minas y Energía]. Por medio de la cual se adopta el Glosario Técnico Minero. 27 de mayo de 2015.

- Resolución 40391 de 2016. [Ministerio de Minas y Energía]. Por la cual se adopta la política minera nacional. 20 de abril de 2016.
- Rodríguez, L. (2018). Estado, sociedad y conflicto en la historia colombiana. Universidad Manuela Beltrán.
- Rottenbacher De Rojas, J. M., Schmitz, M. (2012). Democracia vs neoliberalismo económico. Condicionantes ideológicos de las preferencias políticas y económicas en la ciudad de Lima. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, (214), pp. 111-140.
- Soto, A. C., Urán Carmona, A. P. (2013). El escenario de la minería aurífera como campo de luchas, estrategias antagónicas de reproducción. *Anuari del Conflict Social*, (3), 857-889.
- Vélez Torres, I. (2014). Dimensiones del extractivismo minero en Colombia. análisis de las racionalidades de gobierno durante la última década. *Análisis político*, (82), p.45-57.
- Wences, I. & Sauca, J. (2014). Cultura de la legalidad: proyecto y movimiento. En: Cultura de la legalidad en Iberoamérica: desafíos y experiencias. FLACSO.