



**LA LEGALIZACION MINERA EN EL BAJO CAUCA ANTIOQUEÑO.
RESULTADOS DEL PRIMER LABORATORIO DE LEGALIZACION Y
FORMALIZACION MINERA EN COLOMBIA**

Gloria Patricia Garcés Mejía

**Asesora:
Yulieth Teresa Hillón Vega
Docente Escuela de Derecho en EAFIT
Docente pregrado Universidad Javeriana
Magister en Sociología Jurídica,
Doctorado en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas**

**Facultad de Derecho
Universidad EAFIT
Medellín
Noviembre 2015**



**LA LEGALIZACION MINERA EN EL BAJO CAUCA ANTIOQUEÑO.
RESULTADOS DEL PRIMER LABORATORIO DE LEGALIZACION Y
FORMALIZACION MINERA EN COLOMBIA**

Gloria Patricia Garcés Mejía

**Asesora:
Yulieth Teresa Hillón Vega
Docente Escuela de Derecho en EAFIT
Docente pregrado Universidad Javeriana
Magister en Sociología Jurídica,
Doctorado en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas**

**Una Tesis Presentada Para Obtener El Título De
Maestría en Derecho**

**Facultad de Derecho
Universidad EAFIT
Medellín
Noviembre 2015**

Nota de Aceptación

Presidente Jurado

Jurado

Jurado

Medellín, noviembre de 2015

Agradecimientos

Gracias a mi madre, hermana y esposo por su apoyo en todos mis proyectos, por ofrecerme su tiempo para lograr otra de mis metas.

Dedicatoria

*A la memoria eterna de mi padre, quien desde el cielo
impulsa mis pasos e inspira mi vida.*

Tabla de contenido

Introducción	5
PARTE 1. CONTEXTUALIZACIÓN TEÓRICA.....	14
1. ¿Qué es la eficacia del derecho?	14
1.1 Algunos acercamientos al concepto de eficacia del derecho	14
1.2 ¿Qué es la eficacia instrumental del derecho?	19
1.3 ¿Qué es la eficacia simbólica del derecho?.....	20
2. Definición de conceptos claves y contextualización normativa de la Legalización y Formalización Minera en Colombia.....	24
2.1 La Legalización y la Formalización en Colombia. Definición de conceptos clave	24
2.2. Contextualización normativa	33
PARTE 2. EL LABORATORIO DE LEGALIZACIÓN Y FORMALIZACIÓN MINERA DEL BAJO CAUCA ANTIOQUEÑO	42
3. Presentación del Laboratorio de Legalización y Formalización Minero del Bajo Cauca Antioqueño....	42
3.1. Antecedentes del Laboratorio de Legalización y Formalización Minero del Bajo Cauca Antioqueño.....	42
3.2. Desarrollo del Laboratorio de Legalización y Formalización Minera del Bajo Cauca Antioqueño.....	46
3.2.1 Año 2012.	47
3.2.2 Año 2013.	49
3.2.3 Año 2014.	50
4. La eficacia del Laboratorio de Legalización y Formalización Minera del Bajo Cauca Antioqueño	52
4.1. ¿Fue el Laboratorio de Legalización y Formalización Minera del Bajo Cauca Antioqueño eficaz a la luz de sus resultados?	53
4.2. ¿Cuáles son las percepciones de los actores involucrados en el Laboratorio de Legalización y Formalización Minero del Bajo Cauca Antioqueño?.....	62
4.2.1 La eficacia desde la perspectiva institucional.....	64
5. Conclusiones	84

6. Anexo Metodológico..... 92

Anexos..... 102

Bibliografía..... 112

Lista de Tablas

Tabla 1: Censo minero 2011.	40
Tabla 2: Ubicación de unidades mineras participantes.	54
Tabla 3: Detalle de unidades mineras viabilizadas y no viabilizadas.....	56
Tabla 4: Unidades mineras activas en el Laboratorio a Junio 30 de 2015.....	58
Tabla 5: Diagnóstico actual del Laboratorio de Legalización y Formalización Minero del Bajo Cauca Antioqueño.....	61
Tabla 6: Diagnóstico actual del Laboratorio de Legalización y Formalización Minero del Bajo Cauca Antioqueño	99
Tabla 7: Listado de participantes	99

Lista de Anexos

Anexo 1: 23 Unidades mineras en trámite para contrato de concesión minera.....	103
Anexo 2: 7 Unidades mineras en superposición con propuestas de contrato de concesión.....	106
Anexo 3: 39 Unidades mineras en superposición con títulos mineros.....	.107

Introducción

El presente proyecto analizará uno de los procesos de legalización minera que se ha desarrollado en el departamento de Antioquia, con el objetivo de evidenciar aciertos y desaciertos en la implementación de acciones institucionales –estatales, en un territorio específico, sobre la minería de hecho en Colombia. En ese sentido, abordará el primer Laboratorio de Legalización y Formalización Minera que se llevó a cabo en el país, y que tuvo lugar en la subregión del Bajo Cauca Antioqueño entre los años 2012 y 2014.

El Laboratorio de Legalización y Formalización surge en el año 2012 con la suscripción de un Convenio Marco entre la Gobernación de Antioquia, el Ministerio de Minas y Energía, la Universidad Nacional de Colombia (Sede Medellín) y la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia –CORANTIOQUIA– (como autoridad ambiental), con el objeto de:

Aunar esfuerzos para establecer la colaboración y cooperación mutua entre las partes, con el fin de aprovechar en la medida de sus posibilidades sus recursos humanos, materiales y económicos, mediante la organización, coordinación y desarrollo de actividades relacionadas con la legalización y formalización minera de la subregión del Bajo Cauca, a través de proyectos, que se desarrollarán mediante Convenios y/o Contratos Específicos (Secretaría de Minas, 2012).

El convenio ejecutado fue el instrumento jurídico que implementaron las partes para materializar un proyecto que les permitiera resolver varias cuestiones: 1) las razones por las cuales en esta subregión de Antioquia (con efectos directos sobre el Sur de Bolívar, el Nordeste Antioqueño y nexos con el Chocó) se mantenía una actividad minera descontrolada y al parecer irresponsable que estaba generando altos impactos ambientales, sociales y económicos; 2) los motivos por los que los mineros continuaban en ilegalidad e informalidad, pese a las herramientas dispuestas por el Gobierno para que se acercaran a un marco legal o para acceder al trabajo al amparo de un título minero y 3) las causas que llevaban a los representantes de éstas unidades mineras del Bajo Cauca Antioqueño a siempre cuestionar las herramientas y acciones jurídicas y técnicas dispuestas para acceder a la legalidad.

Así, con esta herramienta operativa se buscaba acercar la oferta de proyectos de legalización y formalización desde un enfoque integral a la población minera del Bajo Cauca, propiciando la efectividad en el proceso con las unidades productivas que se resultaran viables (Secretaría de Minas, 2012).

En desarrollo del Convenio Marco se suscribieron entre las partes contratos específicos para los años 2012, 2013 y 2014, con el objeto de realizar el estudio¹, la caracterización² y la priorización³ de unidades productivas mineras susceptibles de apoyo del Estado para la posible

¹ El estudio realizado a las unidades mineras consistió en evaluar las superposiciones con base en la información registrada en el Catastro Minero Nacional, tomar aerofotografías para determinar su ubicación y realizar visita técnica a la misma.

² Consistió en la aplicación de la metodología TESAL (Técnica, Económica, Social, Ambiental y Legal) en cada unidad minera, generando un documento individual que incluía todos los componentes.

³ Se efectuó el análisis de alternativas técnicas y legales para el proceso de legalización de las unidades mineras intervenidas cada año para continuar con el proceso de acompañamiento.

legalización y formalización minera, atendiendo la particularidad de las explotaciones sin título minero de la subregión del Bajo Cauca.

En este proceso regional parece mostrarse una apuesta del Estado colombiano por la legalización minera y la implementación de prácticas técnicas, económicas, sociales, ambientales y legales adecuadas. En otras palabras, la importante y evidente tradición minera del departamento de Antioquia, especialmente de la subregión del Bajo Cauca, conllevó a que la institucionalidad diseñara estrategias para brindar elementos que permitiera acceder, sin excusas, a la legalización y la formalización minera, a la par de trabajar en la concientización de la población que encuentra en la minería el principal medio de subsistencia.

Y no es para menos. Jorge Giraldo Ramírez y Juan Carlos Muñoz Mora en la investigación que dio como resultado el texto *Informalidad e ilegalidad en la explotación del ORO y la MADERA en Antioquia*, (Giraldo Ramírez y Muñoz Mora, 2012) presentan cifras en las que se destaca históricamente la participación de Antioquia como principal productor de oro a nivel nacional. En ese sentido, subrayan la existencia de los siguientes dos periodos: el primero va de 1971 a 1990, donde el departamento aportó en promedio el 73.7% de la producción nacional; el segundo, entre 1993 y el 2010, evidencia tres etapas: 1993-1997, 1998-2005 y 2005-2010. En los primeros años Antioquia aparece con un promedio del 12.6%; en el siguiente periodo se consolida nuevamente con una participación del 30.9%, y en los últimos años reporta un contribución promedio del 62.4%⁴.

⁴ Se puede destacar que al último período (2005-2010) corresponden las cifras del último Censo Minero elaborado por la Gobernación de Antioquia (años 2010-2011), al tiempo que coincide con el programa de legalización implementado por la Ley 1382 de 2010 que permitía que se solicitara la legalización de áreas tituladas, para posteriormente mediar con el titular minero, dependiendo de su voluntad.

Igual de importante que lo anterior, es el reporte que se hace de los principales municipios productores de oro a nivel nacional. Según los autores, durante los años 2004- 2010, El Bagre, Cáceres, Tarazá y Caucaasia, estuvieron, todos los años, entre los diez primeros puestos. (Giraldo Ramírez y Muñoz Mora, 2012). Es más, Caucaasia encabezó la lista con un 9.04% de la producción nacional, para el año 2004.

En ese porcentaje la minería informal tiene un gran peso. Para ofrecer algunas cifras:

“Para el año 2010, se estimaba que en el caso colombiano el 29% de las explotaciones mineras eran informales, lo que significa que 3600 explotaciones se efectuaban sin título. Estas explotaciones se ubicaban para 2009 y 2010, en el 44% de los municipios colombianos, siendo Córdoba (86%), Boyacá (69%), Risaralda (64%), Quindío (62%), Valle del Cauca (55%), Caldas (52%) y **Antioquia (46%)** los departamentos con mayor participación de esta actividad” (Defensoría del Pueblo 2010: 16; Ramírez, 2012). (Negrillas fuera de texto)

Esta información permite evidenciar la importancia que ha tenido la minería en los diferentes municipios del departamento de Antioquia, especialmente en subregiones como el Nordeste y el Bajo Cauca Antioqueño, donde se han prolongado cadenas de subsistencia y de formas de vida al servicio de un mercado dispuesto para ello. Estos han mostrado una dinámica social y económica a través de los años, proveniente de la explotación de los recursos naturales en la informalidad, al margen del control estatal, en todos los aspectos de la minería: técnico, social, económico, ambiental y legal.

Esta dinámica se presenta porque, en el departamento de Antioquia, la subregión del Bajo Cauca contiene, quizá, la mayor comunidad de mineros itinerantes reportados en el país, cuya búsqueda de oro aluvial⁵ los lleva a realizar el movimiento y explotación superficial de grandes volúmenes de material, los cuales, en algunos casos, llegan hasta los 25 metros de profundidad aproximadamente.

En el desarrollo de estas labores mineras de extracción, y considerando las dimensiones de las explotaciones anteriormente expuestas, recurren al uso de maquinaria pesada, como son las retroexcavadoras o bulldozers, las cuales, debido a las altas tasas de extracción, minimizan los tiempos de operación en una misma área. Esto, a su vez, dificulta la posibilidad de acreditar la tradición en tiempo de trabajo que la ley exige en el área de interés a formalizar.

Ahora bien, a pesar de que la pequeña minería⁶, tradicional y artesanal, se ha realizado en Colombia desde tiempos milenarios, es evidente que durante las últimas décadas el sector ha sufrido incrementos exponenciales que, no solamente han desbordado la capacidad del Estado para regularla, sino que ha generado pasivos (ambientales) de gran envergadura.

Los incrementos motivados en gran parte por el aumento de los precios internacionales del oro y la búsqueda del “sueño dorado”, ha consolidado la llegada de cientos de familias de

⁵ Aluvial: Dícese de las formaciones geológicas resultantes de procesos de depósitos de aluviones. Aluvión: Depósitos dejados por las corrientes fluviales. Ocurren cuando la corriente pierde capacidad de carga de sedimentos y no los puede transportar y los deposita. Cubre todos los tamaños de grano. La acumulación puede ocurrir dentro o fuera del cauce. (Ministerio de Energía, 2015: Pág. 5)

⁶ La Resolución 91267 del 18 de noviembre de 2014, “Por el cual se reglamenta la definición de explotador a pequeña escala o pequeño minero que será objeto de los Subcontratos de Formalización Minera, Devolución de Áreas y Beneficios para la Formalización establecida en el Artículo 11 de la Ley 1658 de 2013”, establece en su Artículo 1° que se deberá entender por “**Minero de Pequeña Escala o Pequeño Minero**” la persona natural o jurídica, que realiza la actividad minera individualmente, en grupos, comunidades, organizaciones de economía solidaria o asociaciones, en un área de hasta cincuenta (50) hectáreas y cuya producción anual no supere los volúmenes allí establecidos.

otras zonas del país a las áreas de explotación mineras, según lo evidenció The United States Agency for International Development –en inglés, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) –en español, a través de su Programa BIODREDD+ (The Biodiversity, Reduced Emissions from Deforestation and Forest Degradation Program en inglés), mientras estuvo en el territorio apoyando los programas institucionales de legalización y formalización. (BIODREDD+, 2015)

Por ello, teniendo en cuenta la informalidad en la minería de aluvión que a través del tiempo se ha presentado en la subregión del Bajo Cauca, es fundamental disgregar las acciones institucionales que se han implementado para determinar su verdadero impacto en la minería informal. El enfoque a utilizar en el presente trabajo permitirá incluir las dinámicas institucionales, las apuestas gubernamentales y la perspectiva de los actores, para conocer los procesos y la manera como todos estos elementos se relacionan con la legalidad, la implementación de políticas públicas y otras dinámicas formales y no formales que han marcado el proceso de legalización minero en el Bajo Cauca Antioqueño.

Dadas las políticas de desarrollo implementadas por los últimos gobiernos en Colombia⁷, la evidente situación de minería informal en el país, y el despliegue normativo e institucional para

⁷ El Presidente Juan Manuel Santos incluyó en su Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, “Prosperidad para todos”, cinco (5) locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo. Entre ellas se estructuró la locomotora para el “Desarrollo minero y expansión energética”, determinando que “el desarrollo y dinamismo del sector minero energético mostrado durante la última década, ha sido el resultado del incremento en la potencialidad de los recursos del país, de una creciente apertura a la inversión y de la estabilidad en los marcos normativos y regulatorios”. En él incluye el componente c) Fortalecimiento institucional minero para su desarrollo sostenible, que contiene los siguientes aspectos: 1) Reforma institucional; 2) Minería competitiva, responsable y productiva; 3) Ampliar el conocimiento del potencial minero y los sistemas de información. A su vez, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, “Todos por un nuevo país”, incluye en su Capítulo I “Competitividad e Infraestructura Estratégica”, las siguientes disposiciones para el manejo de la pequeña minería en el país: Artículo 19° en el que se incorporan los mecanismos para el trabajo bajo el amparo de un título en la pequeña minería; Artículo 20° Áreas de reserva para el desarrollo minero; Artículo 21° Clasificación de la Minería; Artículo 22° Capacidad económica y gestión social; Artículo 23° Integración de áreas y Artículo 24°. Cierre de minas.

contrarrestar y armonizar esta última con las primeras, examinar la situación de los mineros informales y su relación con el estado en un caso específico se hace necesario para determinar qué aciertos y desaciertos se han tenido con las acciones que se han implementado hasta la fecha.

A partir de esto, es fundamental identificar la necesidad de implementar nuevas medidas con los mineros informales que se encuentran en esta subregión, uniendo la perspectiva gubernamental con la de los actores que participaron en ese proceso.

De este modo, lo que se buscará entonces es analizar la eficacia o no de las herramientas dispuestas por la institucionalidad para este proyecto en especial, para la legalización y formalización de la actividad minera en esa subregión. Este análisis, posteriormente, podría conducirnos a cuestionarnos: ¿Este tipo de programas se alejan o se acercan a los mineros? Así mismo, surgen al respecto muchos cuestionamientos en términos de eficacia y de eficacia simbólica de éste tipo de instrumentos jurídicos, como por ejemplo: ¿Por qué a pesar de las herramientas dispuestas, de un laboratorio (recursos humanos, materiales, económicos interinstitucionales), no se logra la legalización y formalización de las unidades mineras de esta subregión? ¿Qué es lo que falla? ¿Quién falla?

Estos interrogantes buscarán ser atendidos a lo largo del presente trabajo de investigación, buscando apuntar a una respuesta sobre la eficacia de los programas estatales implementados en la minería informal, enfocada específicamente hacia la subregión del Bajo Cauca Antioqueño. Lo anterior, a partir de, uno, la descripción del proceso de formalización minera desarrollado a través del Laboratorio de Legalización y Formalización llevado a cabo entre los años 2012 y 2014; dos, la evaluación de la efectividad del proceso a partir de la identificación de las unidades mineras

incluidas, con el fin de determinar las situaciones jurídicas y no jurídicas que han impedido o permitido lograr su legalización; y, tres, el acercamiento a la percepción que tienen los actores mineros participantes del proceso de legalización con el objeto de determinar los factores que influyen (de forma positiva o negativa) el éxito o no de dicho proceso de formalización.

Para lograr estos propósitos, el presente trabajo se desarrollará en cuatro capítulos, a saber: el primer capítulo nos acercará al concepto de la eficacia del derecho, haciendo énfasis en lo que se entiende por eficacia instrumental y eficacia simbólica del mismo; un segundo capítulo ofrecerá una definición de conceptos claves de lo que se entenderá para todos los efectos del trabajo por legalización y formalización minera y, posteriormente, una contextualización normativa sobre la legalización y formalización minera en Colombia, llegando hasta la norma que hoy en día se encuentra vigente y soporta estos procesos. Estos dos capítulos conforman la primera parte del trabajo que brinda la estructura teórica del mismo.

La segunda parte del trabajo busca presentar el caso específico tomado para el estudio, el cual es el Laboratorio de Legalización y Formalización Minero del Bajo Cauca Antioqueño. El capítulo tercero resume los antecedentes del mismo y su desarrollo específico en los años 2012, 2013 y 2014, y finalmente en lo que cerró en el año 2015. El capítulo cuarto analiza específicamente la eficacia del proyecto institucional a la luz de sus resultados y de las percepciones de los actores involucrados en el mismo, tomando para tal fin la perspectiva institucional, la perspectiva de los mineros, en particular de los actores beneficiados participantes del Laboratorio y de un líder minero en la subregión del Bajo Cauca Antioqueño.

El trabajo finaliza con las conclusiones que se enfocan en la eficacia instrumental y simbólica de lo que fue el Laboratorio de Legalización y Formalización Minero del Bajo Cauca Antioqueño, a partir del análisis de los resultados realizados en los capítulos anteriores.

PARTE 1. CONTEXTUALIZACIÓN TEÓRICA.

1. ¿Qué es la eficacia del derecho?

Para lograr el objetivo principal del presente trabajo y analizar los resultados del primer Laboratorio de Legalización y Formalización minera en Colombia, se requerirá, como primera medida, hacer un acercamiento al concepto de “eficacia” para así poder determinar su relación con una decisión administrativa que buscó atender la problemática de la minería informal presente en la subregión del Bajo Cauca Antioqueño.

El objetivo principal no será centrarse ampliamente en el concepto de eficacia del derecho y lo que diferentes estudiosos definen y entienden de la teoría de la eficacia y diferentes clases que se han desarrollado; lo que se pretende es identificar un concepto y, a partir de allí, realizar un análisis de los resultados que se obtuvieron en el marco del Laboratorio de Legalización y Formalización Minera del Bajo Cauca Antioqueño.

1.1 Algunos acercamientos al concepto de eficacia del derecho

Para lograr un acercamiento al concepto de eficacia del derecho, se consultaron diferentes autores de derecho, filosofía y sociología que han realizado estudios con relación a la eficacia de la norma jurídica.⁸ De los diferentes conceptos estudiados se puede concluir, *a priori*, que el

⁸ Entre ellos: Mauricio García Villegas (2014), Andrés Botero Bernal (2003), Ramón Soriano (1997), Robert Walter (Compilación de 2005).

concepto de eficacia excede el ámbito jurídico y se circunscribe incluso al ámbito de la sociología y la política. Igualmente, podemos decir que no se trata de un concepto inequívoco y pacífico, sino que genera diferentes concepciones y teorías enfocadas –generalmente- hacia un concepto que se relaciona con el cumplimiento de las normas jurídicas y de los objetivos que dan lugar a la expedición de las mismas.

Vale la pena resaltar algunas de las definiciones encontradas que nos sirvan de introducción al concepto de eficacia.

Por ejemplo, Robert Walter (2005, Pág. 10), en su ensayo *Eficacia y Validez* (en donde pondera lo expuesto por Hans Kelsen en la segunda edición de la *Teoría pura del derecho*) determina que, “la “eficacia” no se encuentra en el ámbito del deber, sino en el del ser, porque eficaz es todo aquello que produce consecuencias causales. Y sostiene “Que una norma sea eficaz significa “que ella es efectivamente aplicada y obedecida, que la conducta humana correspondiente a la norma se realiza realmente”.

Jorge Horacio Alterini (2000, Pág. 11), a su turno, ofrece también una propuesta interesante para introducirnos al concepto general de eficacia, al determinar que un acto puede predicarse eficaz si además de evidenciarse su existencia jurídica, opera como tal en el sistema; mientras que un acto ineficaz no alcanzaría estos objetivos, es decir, existir y operar o, en otros términos, ser y valer.

Por su parte, Ramón Soriano, en su texto *Sociología del derecho*, considera que una norma puede ser ineficaz y no aplicarse, pero que desde su expedición ésta puede generar diferentes efectos en torno a la materia que regula y a los actores a los que se dirige, (1997, Pág. 401), y que la eficacia del derecho importa a dos grandes temas de investigación: una, las causas de la eficacia de la aplicación de las normas y los remedios para evitar la ineficacia y dos, hacer que las normas se cumplan (1997, Pág. 402) . Este autor considera que existen unos presupuestos generales predicables de la eficacia jurídica, bajo los cuales el derecho puede intervenir en las conductas de los destinatarios y ser considerado eficaz, entre los cuales se encuentran:

1) *El proceso de sociabilidad*, según el cual, un sujeto al pertenecer a la sociedad siente vínculos sociales y adquiere la conciencia de que debe respetar las normas e instituciones que rigen el funcionamiento de tales grupos humanos. (Soriano, 1997, Pág. 403)

2) *El conocimiento del derecho*, implica que nadie pueda alegar su propia ignorancia para librarse de las sanciones que entraña el incumplimiento de las normas, por cuanto el derecho es un orden normativo de comportamiento inexcusable y se presume por la ficción jurídica *iuris et de iure*, que todas las personas conocen el derecho que les obliga. (Soriano, 1997, Pág. 403)

3) *La aceptación del derecho*: se consolida para el autor, como la cualidad más importante que contribuye a la eficacia del derecho, por cuanto hace referencia a una adhesión a las normas, que puede producirse o de una manera espontánea, cuando la persona entiende que debe obedecerlas, o reflexiva, cuando se piensa que debe hacerse en virtud de los beneficios que la misma le reporta. (Soriano, 1997, Pág. 405)

4) *La participación del sujeto en la elaboración derecho*, es el mejor indicativo de la buena salud de un sistema democrático, en la medida en que cuando un ciudadano se sienta participe de la cosa pública, tendrá más motivos para respetar el derecho. (Soriano, 1997, Pág. 406)

5) *Las actitudes psicológicas positivas de los sujetos frente a las normas*: se basa en un modelo propuesto por R. Merton, el cual responde al logro de causas sociales, metas, y propósitos que una sociedad pretende alcanzar y el uso o no de los medios institucionales para conseguirlos (Soriano, 1997, Págs. 406-407). Es decir, se pregunta a través de qué mecanismos (institucionales o no, legítimos o no) se vale una sociedad para obtener los propósitos o metas que comúnmente puede tener definidos. Tanto los objetivos como los medios de los que se vale la sociedad para conseguirlos son predefinidos por la cultura y las normas de la sociedad; y

6) *La protección represora y promocionadora de las normas*: según la cual, la sanción es, en principio, un recurso de última hora que debe implementarse cuando fallen otros recursos para obtener el cumplimiento de las normas (Soriano, 1997, Pág. 408).

Mauricio García Villegas añade un elemento importante al concepto de eficacia del derecho, al advertir que éste no tiene que ver únicamente con el éxito o el fracaso de lo enunciado en el texto, sino que también tiene que ver con la promoción de ciertas representaciones colectivas necesarias para el logro de la cohesión social. El Autor, lo pone de presente en las siguientes palabras que se toman textuales, dada la importancia que representa para los intereses del presente trabajo:

A veces las normas jurídicas no consiguen lo que se proponen a través de la implementación de lo que en ellas se contempla, sino a través del impacto que rodea su promulgación. Otras veces las normas jurídicas consiguen otros objetivos distintos, que no estaban previstos en sus textos y que terminan siendo los que mejor explican su razón de ser (...).

El derecho ordena, forma e informa, no solamente a través del sentido explícito de sus textos, sino también a través de su misma producción y de su propio consumo. En palabras de Marc Galanter (el célebre sociólogo del derecho estadounidense), el derecho debe ser entendido “como un sistema de significados simbólicos y culturales más que como un sistema de controles operativos. El derecho nos afecta sobre todo a través de la comunicación de símbolos –por medio de amenazas, promesas, modelos, persuasiones, legitimaciones, estigmas y otras cosas- (Galanter), García Villegas, 2014, Pág. 42)

Andrés Botero Bernal también nos introduce a la definición de “eficacia” en su texto *Diagnóstico de la Eficacia Del Derecho en Colombia y otros ensayos*, indicando que la misma es la conformidad de la conducta social con la conducta motivada por la norma. (Bernal, 2003, Pág. 33)

Conectando lo anterior, se advierte que para todos los efectos del presente trabajo, la eficacia del derecho comporta dos aspectos fundamentales, a saber: por un lado, que se cumpla por los destinatarios específicos lo dispuesto en la norma, y por otro, que la misma logre generar símbolos y representaciones en la mente de las personas, de manera que produzca efectos con su expedición, aunque no estén directamente relacionados con el objeto de su creación. Por ello, en

los acápite siguientes se llamará la atención sobre los conceptos de eficacia instrumental y eficacia simbólica del derecho, con el objeto de determinar cómo podrán aplicarse a las conclusiones a que se lleguen al final del trabajo.

1.2 ¿Qué es la eficacia instrumental del derecho?

Mauricio García Villegas (2014), en su citado texto *La eficacia simbólica del derecho*, presenta al lector con claridad los conceptos de eficacia instrumental y eficacia simbólica del derecho.

Con relación a la primera categoría, el autor determina que:

*Las normas jurídicas pueden ser instrumentos prácticos dirigidos a la acción. En este caso, la existencia de una norma no se explica simplemente por su validez formal sino por su capacidad para producir un cierto comportamiento en los individuos destinatarios de la norma. **Este es el poder de regulación propiamente jurídico**, el mismo que ha sido atribuido por antonomasia al derecho en las obras de innumerables filósofos y sociólogos. (García Villegas, 2014, Pág. 92) (Negrillas fuera de texto)*

El autor se refiere a ese poder de regulación del derecho como a la *eficacia instrumental*, y de la cual se exige cierta representación de legitimidad o aceptación del ordenamiento jurídico

del cual hace parte, esto es, una representación del derecho como legítimo o al menos válido (y como eficaz). (García Villegas, 2014, Págs. 93, 94).

La eficacia instrumental del derecho mide el nivel de incidencia de una norma sobre la conducta humana. Que esto se logre, dependerá en gran medida que el destinatario decida desde su esfera interna actuar conforme a lo preceptuado allí. Es por esto que se trata de una medida gradual y relativa, en cuanto depende de la población a la cual va dirigida la disposición, pues es claro que en el grado de obediencia de la norma intervienen aspectos morales, sociales e íntimos de la persona, que influyen su comportamiento de acuerdo a lo prescrito, o que, por el contrario, hacen que no cumpla su papel como instrumento y no genere ningún tipo de efectos sobre el sujeto.

Así, se habla de normas efectivas (o de eficacia en sentido amplio) si las mismas logran la realización de las conductas previstas en ellas, sin que ello implique el logro de los objetivos establecidos en el texto jurídico (García Villegas, 2014 Pág. 98).

1.3 ¿Qué es la eficacia simbólica del derecho?

El autor Nodier Agudelo Betancur, citado por Andrés Botero Bernal en su ensayo *Diagnóstico de la Eficacia del Derecho en Colombia y otros ensayos*, incluido en su libro *Ensayos jurídicos sobre la teoría del Derecho* (Bernal, 2010), ofrece un acercamiento claro y oportuno sobre el concepto de eficacia simbólica del derecho, al inferir que las normas son creadas con el propósito de utilizar su promulgación para la creación de “**una cierta**

representación colectiva, a través de la cual el gobierno obtiene los mejores beneficios posibles en una situación determinada”. (Botero Bernal, 2010, Pág. 21) (Negrillas fuera de texto)

A su vez, Mauricio García Villegas define la *eficacia simbólica* del derecho como:

Una estrategia de los operadores jurídicos (instancias creadoras o aplicadores del derecho) o de los receptores del derecho (ciudadanos, grupos sociales, etc.) que consiste en utilizar aquello que el lenguaje evoca en sus textos, con el propósito de conseguir fines políticos diferentes de los plasmados en la norma misma y a partir del efecto comunicativo que dichas evocaciones originan en los receptores de la norma. (Villegas, 2014, Pág 99)

Y comparando los fundamentos de la eficacia instrumental con los de la eficacia simbólica, advierte que la primera (eficacia instrumental) logra el cumplimiento de la conducta a través de la difusión de la idea de obligatoriedad –o de castigo, según el caso-; y la segunda (eficacia simbólica) logra sus objetivos por medio de la difusión de una idea de legitimidad, de autoridad o de justicia. (Negrillas fuera de texto) (García Villegas, 2014, pág. 99).

El autor advierte algo que es de especial importancia para un escenario como el de la legalización minera que se aborda en el presente trabajo, y consiste en que *el derecho no funciona solamente por su mensaje y fuerza impositiva sobre los ciudadanos a los que se dirige, sino que también lo hace a través de la creación de imágenes y representaciones.* (García Villegas, 2014, Pág. 47). Al respecto, define:

La fuerza social del derecho no se limita a la imposición de un comportamiento o a la creación instrumental de un cierto estado de cosas. La fuerza del derecho también se encuentra en su carácter de discurso legal y de discurso legítimo; en su capacidad para crear representaciones de las cuales se deriva un respaldo político; en su aptitud para movilizar a los individuos en beneficio de una idea o de una imagen. El derecho, dice Stuart Scheingold, tiene también una vida simbólica y ella reside en la mente de sus usuarios (Scheingold, 1974a), (García Villegas, 2014, Pág. 46)

En consideración a lo expuesto hasta acá, puede entenderse que la norma cumple una doble función: uno, como instrumento para generar en la comunidad unos resultados de acuerdo a lo preceptuado en ella, de manera que los destinatarios decidan o no cumplirla y de aquí se desprende que el derecho sea instrumentalmente eficaz o no, y dos, como símbolo, en la medida en que produce en la sociedad representaciones individuales y/o colectivas.

En ese sentido, para todos los efectos de este trabajo, la efectividad de este tipo de procesos de legalización minera podrá medirse, entonces, a partir del número de unidades mineras que lograron legalizarse y formalizarse en uso de alguno de los instrumentos legales dispuestos para ello. Esto es: suscripción del contrato de concesión (Artículo 5° Decreto 933 de 2013); cesión parcial de área a favor del minero tradicional o de la renuncia parcial del área en procura del proceso de formalización o, de la suscripción de contratos de operación o asociación con el minero tradicional (Artículo 20° Decreto 933 de 2013); subcontrato de formalización minera (Artículo 11° Ley 1658 de 2013) o devolución de áreas para la formalización minera

(Artículo 11° Ley 1658 de 2013) lo que significaría que el Laboratorio fue instrumentalmente eficaz.

De haber logrado la legalización de las unidades mineras identificadas, se podría determinar que las medidas adoptadas por el Gobierno fueron eficaces. De otra manera, las explotaciones mineras mantendrían su condición de ilegalidad y no se habría logrado el propósito político y legal de legalizar la actividad a partir de las opciones diseñadas con las cuales se pretendía lograr dicho estado. Adicionalmente, para lograr una visión completa del proceso, será fundamental revisar qué pasó con la formalización de las unidades mineras que se involucraron en el proceso, es decir, si su nueva situación se ha mantenido en el tiempo sosteniéndose en la legalidad y en la formalidad.

Por otra parte, miraremos qué efectos generó el Laboratorio sobre la percepción de los mineros participantes del Proyecto, lo cual se obtendrá a través de entrevistas que se tengan con algunos de ellos, y se verificará con estos resultados si sus apreciaciones personales coinciden con los objetivos que se tenían planteados desde el Proyecto.

2. Definición de conceptos claves y contextualización normativa de la Legalización y Formalización Minera en Colombia

Para desarrollar más adelante el tema técnico relacionado con el proyecto institucional denominado Laboratorio de Legalización y Formalización Minera del Bajo Cauca Antioqueño, se debe hacer un acercamiento al contexto normativo en el cual se llevó a cabo el mismo y que soportó jurídicamente la competencia y actuaciones de las autoridades minera y ambiental. Igualmente, es fundamental clarificar los conceptos de legalización y formalización minera, y explicar por qué se tienen como dos etapas independientes la una de la otra en el tratamiento de la minería informal.

Con los objetivos anteriores, se iniciará brindando una definición de los conceptos de legalización y formalización, para pasar a presentar la compilación normativa que amparó el último proceso de legalización nacional, incluyendo la norma que hoy en día se encuentra vigente. Así mismo, en esta última parte, presentaremos la situación antioqueña, pues sus particularidades, en parte, explican la existencia del Laboratorio de Legalización y Formalización Minera en estudio.

2.1 La legalización y la formalización en Colombia. Definición de conceptos clave

Dado que el presente trabajo se enfoca dentro de la estructura legal establecida en Colombia para los trámites de legalización minera, se parte del concepto establecido en el marco

de la Ley 1382 de 2010, que, aunque ya no se encuentra vigente, dio el margen normativo del trámite administrativo para la “**solicitud de legalización**”⁹. Dicha norma establecía lo siguiente:

Artículo 12°. Legalización. Los explotadores, los grupos y asociaciones de minería tradicional que exploten minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional, deberán solicitar, en el término improrrogable de dos (2) años contados a partir de la promulgación de la presente ley, que la mina o minas correspondientes le sean otorgadas en concesión llenando para el efecto todos los requisitos de fondo y de forma y siempre que el área solicitada se hallare libre para contratar, y se acredite que los trabajos mineros se vienen adelantando en forma continua desde antes de la vigencia de la ley 685 de 2001.

Por otro lado, el Ministerio de Minas y Energía ofreció recientemente un acercamiento a lo que entiende como formalización minera en la Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia, adoptada en julio de 2014, abarcando en la misma una etapa inicial de legalización. En los términos allí establecidos, para el Gobierno, la formalización como política de Estado, en la que están comprometidas todas las instituciones que regulan el sector minero, debe entenderse como un proceso continuo de mejoramiento, dirigido tanto a comunidades mineras tradicionales que ejercen su actividad sin título minero, como aquellos que contando con un derecho minero la desarrollan en completa informalidad legal, técnica, ambiental, económica, laboral y social. Al respecto se establece:

⁹ Ver Ley 1382 de 2010 y Decretos Reglamentarios.

La formalización de la actividad minera en Colombia **no sólo hace referencia a la titularidad**; es decir que cada persona que extraiga minerales de un área del territorio nacional debe contar con el permiso por parte del estado para su exploración y explotación, también se refiere a **la definición de estructuras empresariales y asociativas organizadas para la explotación de los yacimientos**, de tal forma que las mismas le faciliten el acceso al crédito que permita introducir tecnologías para el incremento de la productividad, así mismo a través de esta conciencia empresarial las unidades productivas mineras deberán insertarse en la formalidad mediante la apropiación de actividades mineras desarrolladas con estándares internacionales que propendan por la realización de buenas prácticas, que tengan en cuenta el medio ambiente y la salud de sus trabajadores, así mismo la asociatividad aunada a la formación y educación impulsará la realización de una minería sostenible que tenga presente el desarrollo social y económico de los mineros y de sus familias; así la formalización de la industria minera, entendida y apropiada desde la óptica de las políticas públicas, **deberá comprender la titularidad, la capacitación y formación para el trabajo minero** y la educación básica, secundaria y profesional para las familias, la asociatividad y el empresarismo, la debida contratación de los mineros, la afiliación al sistema de salud y seguridad social, con el ofrecimiento de la totalidad de las prestaciones sociales de ley y el financiamiento de sus proyectos, entre otros.

(Energía, Por la cual se adopta la Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia, 2014) (negrillas fuera de texto)

Como vemos, es claro que legalización y formalización son dos procesos difíciles de separar y de determinar entre ellos un límite tajante, más aún después de la expedición de la Política de Formalización adoptada por el Ministerio en la que se incluyeron ambas etapas. Además, porque, en la práctica, en primera medida, para que un minero logre legalizar su unidad productiva, debe cumplir con unos requisitos legales y técnicos que la ley ha exigido para estos procesos en los cuales se incluyen tener un adecuado manejo técnico y ambiental; y en segunda medida, porque para iniciar un proceso de formalización minera de la mano del Estado, se deberá acreditar que la unidad productiva ya se encuentra legalizada.

Ahora bien, sabiendo de esta dificultad, para efectos del presente trabajo y para ofrecer mayor claridad a lo que se pretendió desarrollar desde el Laboratorio de Legalización y Formalización Minero del Bajo Cauca Antioqueño, se buscará ofrecer una definición técnica útil e independiente para ambos conceptos, separando uno del otro. Para ello, se hace uso de la explicación referida por Alexandra Urán en su texto *La legalización minera a pequeña escala* (Urán, 2013) en la que afirma que:

La legalización es la presencia de un sistema de leyes que debe ser cumplido y que otorga la aprobación a determinadas acciones, actos o circunstancias (Tokman, 2001). Legal es todo aquello que se realiza en el marco de la Ley y que tenga como consecuencia el respeto a las pautas de vida y coexistencia de una sociedad determinada. (Urán, 2013. Pág. 259)

Legalización minera implica desarrollar la actividad económica bajo los parámetros legales establecidos para ello, es decir, al amparo de un título minero. Con este fin se diseñó y promulgó la anteriormente citada Ley 1382 de 2010, que brindaba la oportunidad a los explotadores, los grupos y asociaciones de minería tradicional de solicitar ante el Estado que sus minas les fueran entregadas en concesión, acreditando para ello una serie de requisitos de forma y de fondo establecidos en la misma norma y en sus decretos reglamentarios. De esta forma, se lograrían legalizar las unidades mineras que traían vocación de explotación en el tiempo.

En otras palabras, el Estado evidenció la cantidad de unidades mineras que estaban siendo trabajadas sin su autorización como propietario del subsuelo, o del titular minero como concesionario. A partir de esta realidad, diseñó el programa de legalización con el objeto de que se entregaran en concesión el mayor número de unidades mineras posibles a través del trámite administrativo o de la mediación con los titulares. Hasta ahí, se consideró el proceso de legalización, por lo que se advierte que, como trámite administrativo no incluía en sí mismo, la formalización de las unidades mineras que iniciaron el proceso.

Ahora, ¿Qué se puede entender como “formalidad”? Alexandra Urán en su texto *La legalización minera a pequeña escala* (Urán, 2013) también nos ilustra al respecto, indicando que formalidad es:

Un concepto derivado de la forma de trabajo –(o en nuestro caso, de producción-explotación de recursos naturales) que es institucionalmente concebida en el proceso de la producción industrial (OIT, 2002). Eso quiere decir que la

"informalidad" sería una forma de producción -en nuestro caso, de oro- que no concuerda exactamente con formas de producción industrial (Tokman, 2001).

El proceso de formalización está determinado por medios de producción, para que los métodos implementados en desarrollo de la actividad minera sean técnicamente adecuados. Ahora, que un minero inicie un proceso de formalización implica para éste que desde la parte técnica, ambiental, económica, legal y empresarial se adviertan y ejecuten procedimientos que le lleven a un desarrollo adecuado de su actividad económica. (Urán, 2013).

De lo anteriormente referenciado puede entenderse que el proceso de formalización está determinado por unos métodos implementados en desarrollo de la actividad minera que la hagan técnicamente adecuada según ciertos parámetros industriales. Eso significa que el inicio de un proceso de formalización para un minero implica que desde la parte técnica, ambiental, económica, legal y empresarial advierta y ejecute procedimientos que le lleven a un desarrollo apropiado de su actividad económica. Esta etapa inicia con la aprobación del Programa de Trabajos y Obras (PTO) y el Plan de Manejo Ambiental (PMA), documentos que deben ser elaborados por los interesados, conforme a los términos de referencia que para tal fin han desarrollado los Ministerios de Minas y Energía y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (año 2011), respectivamente, y que imparten las instrucciones básicas para el desarrollo de un proyecto minero técnica y ambientalmente adecuado.

Sin embargo, es oportuno advertir que los documentos mencionados (PTO y PMA) corresponden a estudios altamente tecnificados con estándares incluso internacionales que han

sido determinados por el Estado como necesarios para el desarrollo de un proyecto minero. Estos normalmente no tienen en cuenta, incluyen o se adaptan a la pequeña minería o aquella que se ha desarrollado de forma tradicional; no es lo mismo un gran proyecto minero desarrollado por una empresa con alto capital técnico y económico que un minero que desarrolla su actividad en un máximo de 150 hectáreas. Esta negación de la norma de su situación particular les genera grandes dificultades en su adaptación y, sobretodo, en la construcción de los modelos de explotación, porque implican un alto costo por el personal técnico que debe emplearse y los estudios arqueológicos que, por ejemplo, se requieren para la elaboración del Plan de Manejo Ambiental. Adicional a ello, está todo lo que significa para el pequeño minero en lo relacionado con la adecuación de su actividad en términos económicos, sociales y culturales y su ingreso a la esfera de la legalidad en aspectos como el pago de la seguridad social a sus empleados, pago de impuestos, pago oportuno y adecuado de las regalías; factores que no solo lo ponen en desventaja con una empresa ya constituida y con todo el capital requerido para su funcionamiento sino que dificultan su legalización y formalización real.

Ahora, como habíamos hecho alusión antes, el mismo proceso de legalización advierte un asomo de formalización de las unidades mineras, al menos en los aspectos técnicos y ambientales básicos. Así lo ha establecido el Decreto 933 de 2013 en su Artículo 16, que dispone como obligación del solicitante:

Programa de Trabajos y Obras y Plan de Manejo Ambiental. En caso que en el informe técnico de la visita realizada por la Autoridad Minera competente y en el acta de mediación, cuando a ello hubiere lugar, se estime viable continuar con el proceso, se comunicará dicha situación al interesado, quien debe presentar el

Programa de Trabajos y Obras (PTO) a la Autoridad Minera competente y el Plan de Manejo Ambiental (PMA) a la Autoridad Ambiental competente, de acuerdo con los términos de referencia establecidos por dichas entidades, en un término que no podrá ser superior a un (1) año (...).

De no ser presentado(s) en este lapso, la Autoridad Minera competente rechazará la solicitud de formalización de minería tradicional.

Teniendo en cuenta lo anterior, se advierte nuevamente que la anterior distinción terminológica no obsta para que en la práctica un minero, aún sin legalizar su unidad productiva, pueda adelantar procesos técnicos adecuados que le apunten a la formalización y mejora de su actividad económica, pero, se reitera que, como programa y apoyo estatal, deberá iniciar desde el marco de la legalización para, posteriormente, pasar al proceso de formalización.

En otras palabras, una unidad minera solamente podrá ingresar a un proceso de formalización minero con el apoyo Estatal si se encuentra debidamente legalizada, implicando lo anterior que se logre trabajar bajo el amparo de un título minero y que, además de ello, cumpla con las condiciones técnicas básicas para desarrollar un proyecto minero en cuanto deberá tener aprobado por la Autoridad Minera el Programa de Trabajos y Obras, que cubre la parte técnica, y el Plan de Manejo Ambiental por la Autoridad Ambiental, que cubre la parte ambiental.

Es por esto que se aclara que la legalización de las unidades mineras depende únicamente de la decisión de la Autoridad Minera, siempre que se cumplan los requisitos de forma y de fondo

que se han estipulado para ello en los casos en que se cuente con un área libre susceptible de ser entregada en concesión, o de la voluntad del titular minero en eventos de superposiciones de área.

Por otra parte, el proceso de formalización, además de ser desarrollado desde la Autoridad Minera, puede ser apoyado por entidades competentes en la materia o adelantado por el minero individualmente, pues apunta a un mejoramiento continuo de los aspectos técnicos y ambientales hacia una profesionalización y tecnificación de la actividad económica.

En ese sentido, actores internacionales como BIOREDD+, que han apoyado a la autoridad minera departamental en la ejecución del programa de formalización, han entendido la diferencia de estas dos etapas. Así lo determina en una de sus guías:

(...) La formalización demanda un proceso más complejo pero obligatorio para que las UPM¹⁰ pequeñas cumplan con todos los requerimientos, no puede hacerse sin contar con un derecho minero. Este es un requisito *sine qua non* para promover una minería responsable que, además, debe estar apoyada y fiscalizada por el Estado para avalar su cumplimiento. (BIOREDD+, 2015)

Con lo esbozado hasta este punto, podría entenderse que legalización y formalización hacen parte de un mismo proceso, en la medida en que ambas son aporte y camino para la consecución de la siguiente etapa, aunque se den o no de manera simultánea. Sin embargo, queremos resaltar que el primer paso hacia el ejercicio de una minería responsable es el logro de la legalización de la unidad productiva minera, pues, en la medida en que no se logre la

¹⁰ UPM: Unidades productivas mineras

legalización de ésta, se mantendría el desarrollo de trabajos de manera informal, lo cual dificulta una inversión que apunte a la capacitación y mejoramiento de las técnicas allí implementadas, pues, de plano, no se tendría la autorización del propietario o concesionario del subsuelo para extraer los minerales que allí se encuentran.

2.2. Contextualización normativa

Para entender el desarrollo de los trámites administrativos de legalización, debe advertirse que el último proceso de legalización minera se llevó a cabo en Colombia en virtud de la expedición de la Ley 1382 del 09 de febrero de 2010, la cual, con lo dispuesto en el Artículo 12°, permitió, como ya dijimos, que los explotadores y los grupos y asociaciones de minería tradicional que explotaran minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional, solicitaran, en el término improrrogable de dos (2) años contados a partir de la promulgación de la ley, que la mina o minas correspondientes le fueran otorgadas en concesión. Para ello, debían llenar todos los requisitos de fondo y de forma y acreditar que los trabajos mineros se venían adelantando en forma continua desde antes de la vigencia de la Ley 685 de 2001 y encontrarse en un área libre para contratar. Esta situación fue reglamentada el Decreto Reglamentario No. 2715 de 2010, posteriormente modificado por el Decreto Reglamentario No. 1970 de 2012.

Sin embargo, este proceso ya no se encuentra vigente. Mediante Sentencia C-366 del 11 de mayo de 2011 (Sentencia C-366/ 2011), la Corte Constitucional declaró la inexecutable de la Ley 1382 de 2010 al determinar que *“la presentación del proyecto de ley ante el Congreso no*

estuvo precedida de ningún trámite de consulta con autoridades representativas de las comunidades indígenas y afrodescendientes)”, lo que conllevaría inevitablemente a que luego de adoptada la medida legislativa, el margen de maniobra de los pueblos étnicos se redujera hasta el mínimo frente al contenido de la norma y frente a los procesos de exploración o explotación que se pretendieran adelantar en sus territorios. A consideración de la Corte, la omisión en la consulta previa se convirtió en un vicio insubsanable, determinando, en efecto, la expulsión de dicha normativa del ordenamiento jurídico. (Sentencia C-366/2011)

En el mismo pronunciamiento, la Corte consideró que si bien se constató la existencia de una contradicción con la normatividad superior que exigía la exclusión del ordenamiento jurídico de la Ley 1382/2010, también era cierto que con el retiro inmediato de la ley desaparecerían normas que buscaban garantizar la preservación de ciertas zonas del impacto ambiental y de las consecuencias perjudiciales que trae la exploración y explotación minera. Por tal motivo, procedió a diferir los efectos de la sentencia de inexecutable por un lapso de dos años, de manera que a la vez que se protegía el derecho de las comunidades étnicas a ser consultadas sobre tales medidas legislativas, se salvaguardaban los recursos naturales y las zonas de especial protección ambiental. A su vez, en consonancia con el precedente aplicado en esta oportunidad, la Corte concedió el término antes señalado para que tanto por el impulso del Gobierno, como del Congreso de la República, y dentro de sus competencias, dieran curso a las medidas legislativas dirigidas a la reforma del Código de Minas, previo el agotamiento de un procedimiento de consulta previa a las comunidades indígenas y afrocolombianas, en los términos del artículo 330 de la Carta Política. Así, la ley, y su proceso de legalización y formalización, conservaron su vigencia hasta el 11 de mayo de 2013.

Teniendo en cuenta esta fecha, el 10 de mayo de 2013 se cerró el radicador de solicitudes de legalización en el país, vigente en virtud de lo dispuesto en la Ley 1382 de 2010. Para este día, en Antioquia se alcanzaron a radicar solicitudes de legalización minera en todo el departamento, las cuales no habían sido resueltas de fondo al momento de pérdida de vigencia de la citada Ley.

Ante la declaratoria de inexecutable, el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Minas y Energía, profirió el Decreto 0933 de 09 de mayo de 2013¹¹, “Por el cual se dictan disposiciones en materia de formalización de minería tradicional y se modifican unas definiciones en el Glosario Minero”. El artículo 2º, del citado Decreto dispone:

Artículo 2º. **Ámbito de Aplicación:** El presente Decreto rige las actuaciones administrativas relacionadas con las solicitudes que se presentaron en vigencia del artículo 12 de la ley 1382 de 2010 y que se encuentran en trámite por parte de la Autoridad Minera Nacional.

Con lo anterior se quiere decir que en este momento no es posible radicar o presentar nuevas solicitudes de legalización (o de formalización de minería tradicional –en los términos de lo dispuesto el Decreto 933 de 2013). Sin embargo, la Autoridad Minera ha conservado la competencia para evaluar aquellas solicitudes que fueron radicadas en el término que estuvo dispuesto para ello. Obviamente, de lo dicho acá no se puede concluir que toda la minería informal del territorio se encuentre legalizada o en proceso de legalización.

¹¹ Compilado en el Decreto 1073 del 26 de mayo de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía”.

No obstante, parece que poco a poco se abre una nueva puerta, aunque pequeña para la legalización. Con el fin de resolver la problemática de la informalidad de la minería en Colombia, el Ministerio de Minas y Energía adoptó, mediante Resolución No. 90719 del 09 de julio de 2014, la ya referenciada “Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia”, a través de la cual se definieron estrategias y proyectos para que la actividad minera se desarrolle en condiciones de formalidad legal, técnica, laboral, ambiental, económica y social. Según el ente gubernamental:

La formalización de la actividad minera será una meta a la que se irá accediendo paulatinamente, 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 legales, económicos, técnicos, ambientales, sociales y laborales (Ministerio de Minas y Energía, 2014).

En dicha política, el Ministerio de Minas y Energía incluyó el **Programa de Formalización Minera**, liderado por la Dirección de Formalización Minera de esta Entidad. El programa, que se encuentra vigente en la actualidad, busca que las comunidades mineras que vienen ejerciendo la actividad a pequeña escala trabajen bajo el amparo de un título, y en condiciones de formalidad técnica, laboral, ambiental y empresarial. Es decir, como ya se indicó, el Ministerio en su política de formalización incluyó ambas etapas: legalización y formalización; buscando primero que la unidad minera logre trabajar al amparo del título para, posteriormente, apoyarlos en procesos de formalización.

En tal sentido, la Dirección de Formalización Minera del Ministerio de Minas y Energía ha enfocado su programa en cuatro líneas estratégicas de trabajo, de las cuales es necesario identificar la línea determinada como: “**Minería bajo amparo de un título minero**”, dada su importancia con el proceso de legalización minero. Esta pretende:

Generar condiciones para que el desarrollo de los trabajos mineros tradicionales de pequeña escala se realicen en el marco de la legalidad, esto incluye, originar espacios y herramientas legales para amparar dichas actividades bajo un título minero. (...) El Programa contempla desarrollar acciones con titulares mineros, en cuyas áreas concesionadas existen trabajos de minería tradicional, el propósito es generar espacios de mediación, diálogo y negociación entre estos dos actores, con el acompañamiento del Ministerio de Minas o de la Autoridad Minera, con el fin de lograr generación de confianza entre las partes y suscripción de acuerdos duraderos y rentables para ambos y así poder llegar a la coexistencia de estos trabajos mineros tradicionales bajo figuras legales, tales como: contratos de operación, cesión de áreas, cesión de derechos, contratos de asociación, etc., contemplados en la legislación minera (Ministerio de Minas y Energía, 2014).

Con la expedición de la Política Pública, el Ministerio reconoció la importancia de adelantar procesos de legalización con las unidades mineras que aún no lo han logrado, vinculando para estos efectos a los titulares mineros que ya tienen áreas en concesión, donde se

evidencian procesos de extracción, para lograr entre ambos acercamientos que les permitan a los pequeños mineros legalizarse con alguna de las opciones que la ley¹² ha diseñado para tal fin.

De lo referido hasta este punto se encuentra que el soporte normativo del último proceso de legalización minera estuvo dado por la Ley 1382 de 2010 y sus desarrollos reglamentarios, los cuales estuvieron vigentes hasta el mes de mayo de 2013 ante la declaratoria de inexecutable de la referida Ley por la Corte Constitucional. Actualmente, el marco normativo para ese proceso se encuentra sentado en el Decreto 933 de 2013 (Compilado en el Decreto 1073 del 26 de mayo de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía), expedido por el Ministerio de Minas y Energía, en virtud del cual, la autoridad minera mantiene su competencia para evaluar técnica y jurídicamente las solicitudes.

En Antioquia específicamente el proceso de legalización y formalización minera ha tenido un gran impacto en este último cuatrienio, impulsado desde el Plan de Desarrollo y generado por la tradición minera que se ha desarrollado en el departamento a través del tiempo y por la aplicación de programas y políticas estructuradas tanto a nivel central como local, que han pretendido impactar en el territorio a través de focalización de grandes esfuerzos hacia la comunidad minera del departamento. Veamos cómo:

¹² 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", reglamentada por el Decreto 480 de 2014.

A través de la Ordenanza No. 14, del 14 de junio de 2012, la Asamblea Departamental de Antioquia adoptó el Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015 del señor Gobernador Sergio Fajardo Valderrama, donde, desde la planificación y orientación del territorio, se destacó la subregión del Bajo Cauca como líder de la actividad minera en el departamento, principalmente aurífera. (Asamblea Departamental, 2012)

El Plan de Desarrollo identificó el problema de la legalidad minera del departamento, por lo que, estratégicamente, incluyó la Legalización Minera y la Minería Productiva y Competitiva (Formalización Minera) en las Líneas Estratégicas 1 y 2, respectivamente, dando, de esta manera, especial importancia al tema minero en la región. El Plan atendió, como allí se define, las particularidades de cada una de las regiones, en los siguientes términos:

La Línea Estratégica 1 “ANTIOQUIA LEGAL”, Programa 1.4.2 “LEGALIDAD EN LA ACTIVIDAD MINERA” se diseñó con el fin de hacer “*Seguimiento al cumplimiento de las obligaciones derivadas de los títulos mineros de acuerdo con las funciones delegadas por el Ministerio de Minas y Energía, y **promoción de la legalización de la actividad tradicional en el departamento, buscando mejorar el nivel de competencias básicas de los actores del sector minero***”. Por su parte, el Proyecto 1.4.2.2 “Legalización Minera”, tuvo como objetivo la “*Legalización de la minería tradicional e informal en el departamento, incentivando los procesos de asociatividad, seguridad minera, preservación de recursos naturales desde intervención con asesoría y asistencia técnica para el ejercicio de la minería*” (Gobernación de Antioquia, 2012).
(Negrillas fuera de texto)

De otro lado, la Línea Estratégica 2 “LA EDUCACIÓN COMO MOTOR DE LA TRANSFORMACIÓN”, incluye el Proyecto “Minería Productiva y Competitiva”, con el objeto de brindar “*acompañamiento y asesoría integral al interior de las unidades productivas mineras para la generación de capacidades en los sujetos activos que hacen parte de las mismas, con el fin de propiciar la generación de conocimiento que impacte en la formalización y aumento de la productividad*” (Gobernación de Antioquia, 2012).

Ya en el año 2011, la Secretaría de Minas de la Gobernación de Antioquia había elaborado un censo minero que fue avalado por el Ministerio de Minas y Energía, y que arrojó los siguientes resultados para el territorio:

Tabla 1: Censo minero 2011.

SUBREGIÓN	MINAS INFORMALES ¹³
Nordeste	796 UM
Bajo Cauca	460 UM
Suroeste	123 UM
Norte	99 UM
Occidente	82 UM
Magdalena Medio	30 UM
Valle de Aburrá	28 UM
Oriente	20 UM
Urabá	20 UM
TOTAL	1664

¹³ UM: Unidades mineras. Una unidad minera está constituida por un solicitante, un área solicitada, frentes de explotación, maquinaria y personal. (Romero, 2014)

La importancia que en el departamento de Antioquia se le ha otorgado a la legalización minera, específicamente, en la subregión del Bajo Cauca, surge con fundamento en la información recopilada en el censo presentado, donde esta subregión ocupa el segundo lugar en número de unidades mineras informales, por lo que la Gobernación le apuntó a una transformación de región a partir de un impacto en las personas y su percepción del desarrollo minero.

A la par de lo anterior, se debe resaltar que el Gobernador de Antioquia ha actuado como Autoridad Minera Delegada para la titulación minera, gracias a la delegación expresa que la Agencia Nacional de Minería hizo por Resolución No. 0271 del 18 de abril de 2013, (prorrogada por la Resolución No. 0229 del 11 de abril de 2014 y por Resolución No. 210 del 15 de abril de 2015).

Con esta competencia, el Gobernador de Antioquia adelanta todos los procesos administrativos de Solicitudes de Formalización Minera¹⁴ que se radicaron en vigencia y oportunidad de la Ley 1382 de 2010. En ellos procede, en los casos que se dan los presupuestos técnicos y jurídicos, la concesión de contratos mineros o las demás formas de trabajo al amparo de un título minero: inclusión a la fuerza laboral, asociatividad, contrato de operación, venta de la unidad minera para la explotación económica de yacimientos de minerales en los términos de la Ley 685 de 2001 y demás normatividad vigente y aplicable.

¹⁴ En vigencia de esta ley y sus decretos reglamentarios, se denominaban solicitudes de legalización. Fue con el Decreto 933 que inició la denominación de solicitudes de formalización minera.

PARTE 2. EL LABORATORIO DE LEGALIZACIÓN Y FORMALIZACIÓN MINERA DEL BAJO CAUCA ANTIOQUEÑO

3. Presentación del Laboratorio de Legalización y Formalización Minero del Bajo Cauca Antioqueño

3.1. Antecedentes del Laboratorio de Legalización y Formalización Minero del Bajo Cauca Antioqueño

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”, en el marco de la Política de Mejoramiento de la Productividad y Competitividad, liderada por el Ministerio de Minas y Energía desde el año 2007, cuyo objetivo fue la definición de una hoja de ruta conjunta que permitiera favorecer la formalización de los mineros tradicionales en Colombia.

Este acuerdo fue producto de un paro minero que se gestaba a nivel nacional y que tuvo especial fuerza en la subregión del Bajo Cauca Antioqueño. Sus iniciadores fueron representantes de unidades mineras del Bajo Cauca, Sur de Bolívar y Chocó, dada su cercanía y afectación homogénea del territorio; se trataba de una comunidad de mineros altamente itinerantes, con uso de maquinaria pesada, que presentaban como resultado un pasivo ambiental prolongado y la continua ilegalidad e informalidad en la actividad. El Acuerdo se circunscribió a la subregión del Bajo Cauca por su impacto nacional, esto es, a departamentos aledaños, vecinos, colindantes con Antioquia, con alta representación en la producción aurífera que se escapaba del control estatal.

El aviso de paro y la presentación de los requerimientos de la comunidad de mineros a la Institucionalidad, también generó la necesidad de adoptar nuevas medidas normativas y, como producto de ello, se expidió el Decreto Reglamentario 1970 del 21 de septiembre de 2012 que modificaba el capítulo 11 del Decreto 2715 de 2010, específicamente en temas de: presentación de solicitudes de legalización y documentación necesaria, análisis de las solicitudes por la Autoridad Minera, visita de viabilización, informe técnico, Programa de Trabajos y Obras y Planes de Manejo Ambiental y legalización y rechazo de las solicitudes.

En este proceso de acuerdo, y con base también en los resultados del censo elaborado entre los años 2010 y 2011 –ya citado- por el Ministerio de Minas y Energía y en 2011 por la Secretaría de Minas, se identificó la necesidad de desarrollar en la subregión del Bajo Cauca Antioqueño un proceso de legalización y formalización minera a través de la asistencia técnica y la capacitación administrativa, social, ambiental y asociativa de las unidades de explotación identificadas sin título minero que cumplieran con los requisitos que se señalaron para el efecto.

Para el desarrollo del objeto planteado, y en aras de impactar favorablemente la subregión del Bajo Cauca Antioqueño, en el mes de Octubre de 2012, se suscribió el convenio marco u hoja de ruta entre 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), con el objeto de:

Aunar esfuerzos para establecer la colaboración y cooperación mutua entre las partes, con el fin de aprovechar en la medida de sus posibilidades sus recursos humanos, materiales y económicos, mediante la organización, coordinación y

desarrollo de actividades relacionadas con la legalización y formalización minera en la subregión del Bajo Cauca, a través de proyectos, que se desarrollaran mediante Convenios y/o Contratos Específicos. (Secretaría de Minas, 2013).

Así, a través de la implementación del Laboratorio se inició un proceso individual de verificación y apoyo en la legalización – título minero, formalización y normalización del negocio—. La información fue recolectada por el Observatorio IGNEA de la Facultad de Minas en el proceso de caracterización, mediante una metodología que se denominó TESAL (Técnica, Económica, Social, Ambiental y Legal) aplicada a cada una de las 155 unidades mineras que se incluyeron en el Laboratorio (Casas, 2014), a partir de la ayuda de fotografías aéreas y análisis de superposiciones¹⁵, con la información que reposaba en las autoridades minera y ambiental, visitas de campo y entrevistas con enfoque empresarial.

Este proceso de caracterización se acompañó de un documento elaborado para cada unidad minera denominado *Plan de cumplimiento*, que buscaba mejorar las actuaciones en todos los componentes, en dos líneas de criticidad: las prioritarias u obligatorias, y las recomendaciones como apoyo al mejoramiento de la productividad y el desarrollo empresarial. El proceso de desarrollo del Laboratorio se acompañó de un programa de capacitación práctico en exploración geológica, sistemas de beneficio, control operacional y desarrollo empresarial (Romero, 2014).

Esto indica que el Laboratorio incluía actividades tendientes a la formalización de las unidades mineras, mientras se buscaba en el camino la legalización ante la Autoridad Minera o los respectivos titulares.

¹⁵ Ubicación de solicitudes de legalización en relación con propuestas de contrato de concesión minera y títulos mineros. Ello se determina con el apoyo del Sistema de Catastro Minero Colombiano.

En el marco del proyecto se atenderían **inicialmente 150 unidades mineras** presentadas por CONARMINERCOL para priorizar su atención, tal como se acordó en Acta de levantamiento del Paro Minero del año 2012 (julio). Posteriormente, se incluyeron algunas unidades mineras que la Autoridad Minera logró identificar según los procesos que se adelantaban bajo el régimen de la Ley 1382 de 2010 y sus Decretos Reglamentarios.

El numeral 6 de la cláusula tercera del citado Convenio Marco, relativo a las obligaciones de las partes, estableció la obligación de suscribir Convenios y/o Contratos Específicos para definir claramente actividades que se desarrollarían, sus características, condiciones de participación de cada una de las instituciones signatarias, objetivos, tareas, manejo de propiedad intelectual, términos y cronogramas, aspectos financieros, coordinación o responsables y los demás aspectos que fueran pertinentes, previo agotamiento de los trámites internos de cada entidad (Secretaría de Minas, 2013).

Como puede apreciarse, los contratos que se suscribieron para ejecutar el objeto del Laboratorio de Legalización y Formalización surgieron como respuesta a la problemática de la informalidad de la explotación minera que se había identificado desde la institucionalidad en la subregión del Bajo Cauca Antioqueño, la cual ejerce fuerte presión sobre la conservación de los recursos naturales y la estabilidad social de las regiones antioqueñas y de los departamentos limítrofes o cercanos. Ello hizo indispensable estimular el desarrollo minero al amparo de un título minero y seguir avanzando en procesos y tareas relacionadas con la formalización mediante acciones de sensibilización, acompañamiento y concientización en la región. Adicionalmente,

influyó la presión que la comunidad minera de ésta subregión realizó sobre las instituciones con el fin de evidenciar las problemáticas que les afectaban.

3.2. Desarrollo del Laboratorio de Legalización y Formalización Minera del Bajo Cauca Antioqueño

El Laboratorio de Legalización y Formalización en estudio se llevó a cabo, igualmente, en el marco del último proceso de legalización vigente en Colombia, introducido por la Ley 1382 de 2010. Los antecedentes normativos ya presentados muestran que, a pesar de su pérdida de vigencia ante la declaratoria de inexequibilidad diferida declarada por la Corte Constitucional en Sentencia C-366 de 2011, aún se encuentra parcialmente vigente en virtud del Decreto Reglamentario No. 933 de 2013, expedido por el Gobierno Nacional, y que soporta la competencia de la Autoridad Minera frente a los trámites de legalización que se encontraban en proceso y sin ser resueltos de fondo.

Es preciso aclarar que el foco del Laboratorio no solamente fueron unidades mineras que se encontraban con trámite administrativo vigente ante la Autoridad Minera Delegada para el departamento de Antioquia, sino que también le abrió la puerta a unidades mineras que ya tenían el trámite rechazado por el no cumplimiento de los requisitos legales establecidos para ello, y otros que no radicaron su solicitud en los plazos dispuestos. Por lo anterior, se trata de un proceso especial que impulsaron las diferentes instituciones para impactar la minería informal que ya se tenía identificada en el territorio.

En desarrollo del convenio marco, las instituciones mencionadas suscribieron tres contratos específicos, desarrollados en los años 2012, 2013, 2014 que se pasan a presentar a continuación:

3.2.1 Año 2012.

Se suscribió el Contrato No. 2012-AS-17-0003 del 5 de octubre de 2012, cuyo objeto fue *“Realizar el estudio, la caracterización, priorización y el acompañamiento de las unidades productivas mineras susceptibles de apoyo del Estado para la posible legalización y formalización, atendiendo la particularidad de las explotaciones sin título de la subregión del Bajo Cauca (Secretaría de Minas, Contrato No. 2012-AS-17-0003, 2012)”*.

La Gobernación de Antioquia, en el año 2012, al momento de presentar el Proyecto, seleccionó:

Ciento cincuenta (150) unidades productivas donde se realizaría un diagnóstico en los aspectos técnico, social, ambiental y económico, para definir cuáles serían las 25 unidades productivas priorizadas para el 2012 que iniciarían el proceso de formalización y legalización, el cual estaría listo en diciembre del año 2012. Para la elección de las unidades productivas CONARMINERCOL tuvo en cuenta criterios de tradicionalidad, de antigüedad, de permanencia en la zona (mínimo 5 años), y de protocolos para adelantar la actividad”. (Gobernación de Antioquia, 2012)

La Secretaría de Minas como directora técnica del proyecto determinó que las unidades productivas mineras que presentaran mejor diagnóstico técnico, legal y ambiental, y mejor nivel de asistencia técnica y productividad serían objeto de formalización y legalización en el 2012, dándoles prioridad de ésta manera, mientras que las 125 restantes serían atendidas en el 2013.

Así fue como en el año 2012 lograron caracterizarse treinta (30) unidades mineras, de las cuales veintidós (22) unidades fueron viabilizadas y las ocho (8) restantes no lo fueron por no contar con labores en el área al momento de la visita. Estas últimas no continuaron en el proceso y, por ende, llegaron únicamente hasta la etapa de caracterización al no tener vocación extractiva, lo cual no ofrecía razón técnica ni jurídica para mantenerlas en el proyecto. (Ministerio de Minas, 2015)

En la evaluación realizada por la Universidad Nacional a las unidades mineras se incluyeron aspectos como planes de emergencia, pago de seguridad social y políticas para mejorar las condiciones de los trabajadores, compromisos de responsabilidad social con sus comunidades, impacto al medio ambiente, utilización de maquinaria adecuada, entre otros. Los informes destacaban que la mayoría de las unidades productivas tenían planes de intervención del suelo que estaban impactando la explotación, es decir, ya había en ellos la conciencia de que no podían seguir menoscabando el medio ambiente y los recursos de manera indiscriminada, pero preocupó la falta de protocolos de seguridad industrial que evidenciaban riesgos de accidentes y la necesidad de tomar medidas urgentes frente a esto. En materia empresarial, contable y financiera se percibió mucha informalidad y una precaria planeación del proyecto minero. (Gobernación de Antioquia, 2012)

3.2.2 Año 2013.

Las acciones con las unidades mineras viabilizadas en el año 2012, continuaron en el año 2013 y estuvieron enfocadas más a un proceso de formalización que apuntó a que estas unidades mineras pudieran funcionar a partir de la implementación de un plan empresarial y al diseño e implementación de planes para la adecuada exploración y explotación, directrices sobre seguridad industrial y de generación de aportes al crecimiento de la productividad de sus municipios y regiones. (Gobernación de Antioquia, 2012)

Para lograrlo, se suscribió el Contrato No. 2013-SS-17-0002 del 26 de abril de 2013, adicionado y prorrogado por Otrosí No. 1 del 13 de diciembre de 2013 (Adiciona el contrato para atender 50 unidades mineras más y el plazo se prorroga hasta el 15 de mayo de 2014) y prorrogado por Otrosí No. 2 del 13 de mayo de 2014 (Prorroga el Contrato N° 2013-SS-17-0002 hasta el 30 de junio de 2014). Este convenio estuvo vigente hasta el 30 de junio de 2014, y tuvo como objeto:

Realizar el estudio, la caracterización y priorización de unidades productivas mineras susceptibles de apoyo del Estado para la posible legalización y formalización minera en la vigencia 2013 y continuar con el proceso de formalización de las unidades mineras que resulten viables de acuerdo con la caracterización realizada en el año 2012, atendiendo la particularidad de las explotaciones sin título de la subregión del Bajo Cauca (Secretaría de Minas, Contrato No. 2013-SS-17-0002, 2013).

Según información extraída de la página de la Gobernación de Antioquia, en el año 2013 se implementó la misma estrategia relacionada para el año 2012 –ya indicado en el numeral anterior- con 75 unidades mineras a legalizar y 100 unidades mineras a formalizar a través de la metodología TESAL (caracterización y verificación de aspectos técnicos, económicos, sociales, ambientales y legales) (Gobernación de Antioquia, 2012)

De las 75 unidades mineras que fueron incluidas en el contrato para atender en el proceso de legalización, lograron atenderse 54 unidades mineras en la vigencia 2013, de las cuales se viabilizaron 38 unidades mineras y 16 restantes no fueron viabilizadas por no contar con labores mineras en el área al momento de la visita. Para estas últimas se diseñó plan de cierre y abandono.

3.2.3 Año 2014.

En el primer semestre del 2014 y en ejecución del contrato suscrito en el año 2013 el cual fue prorrogado hasta junio de ésta vigencia, se atendieron setenta y un (71) unidades mineras, de las cuales se viabilizaron treinta y cinco (35) y treinta y seis (36) no fueron viabilizadas por no contar con labores mineras en el área al momento de la visita. Se diseñó para las últimas el plan de cierre y abandono.

Para el segundo semestre del año 2014 se ejecutó un contrato de cierre con un plazo programado inicialmente desde el 28 de octubre hasta el 08 de diciembre de 2014, es decir, un (1) mes y diez (10) días, con una inversión institucional de \$258.535.690, con el objeto de: *“Realizar el acompañamiento a los planes de cumplimiento de las unidades productivas mineras*

viabilizadas en las vigencias 2012-2014, a través del Laboratorio de Legalización y Formalización Minera del Bajo Cauca Antioqueño”.

El alcance esperado era realizar el acompañamiento de los planes de cumplimiento de hasta ochenta (80) unidades mineras pertenecientes a la subregión que comprende los municipios de Caucasia, Cáceres, Tarazá, Nechí, El Bagre, Zaragoza y algunas pertenecientes al municipio de Valdivia. (Secretaría de Minas, 2014).

Lo que buscaban la Autoridad Minera y la Autoridad Ambiental en esta fase era que, para este momento, cada unidad minera ya tuviera implementado en debida forma el plan de cumplimiento que se le había notificado y que, de presentarse inconvenientes en la implementación de aquel o en alguno de sus componentes, pudiera tenerse en campo el acompañamiento de personal técnico que les apoyara en la superación de las dificultades (por ejemplo: seguridad industrial, legalización de actividad empresarial, afiliación y pago de la seguridad social de los empleados) y pudiese, posteriormente, realizarse la verificación del cumplimiento de las recomendaciones dispuestas en los documentos que les fueron entregados.

4. La eficacia del Laboratorio de Legalización y Formalización Minera del Bajo Cauca Antioqueño

El Laboratorio de Legalización y Formalización Minera desarrollado en el Bajo Cauca Antioqueño se valió de un proceso de representaciones sociales con el que buscaba seducir a la comunidad minera y acercar el Estado a las personas que desarrollaban la minería sin el respectivo control. Esta figura en sí no consagró, por ejemplo, sanciones o facultades legales para los participantes (pues éstas se encuentran consagradas en la ley), sino que propuso un acompañamiento institucional tendiente a la legalización de las unidades mineras a través de procesos técnicos y sociales que involucraban a los interesados en todo un camino compuesto por etapas de construcción y representaciones, que apuntan a la necesidad de legalizar la actividad que desempeñan, más la formalización de las actividades empresariales propias del negocio minero.

Para entender lo que se propuso el Laboratorio y poder determinar su eficacia según los resultados obtenidos, se presentarán los resultados numéricos ofrecidos por la Autoridad Minera, lo cual permitirá evaluar qué tan congruentes son con los objetivos que se plantearon desde el inicio. Igualmente, se presentará la percepción de algunos de los actores participantes y de funcionarios que acompañaron el proceso para determinar la eficacia de los resultados desde esta otra perspectiva, que apunta tanto a la eficacia instrumental como a la simbólica del Laboratorio.

Así mismo, para mejor claridad a los resultados presentados en el presente acápite, los mismos deben leerse en un contexto específico, la situación de minera aluvial e itinerante

identificada en la subregión del Bajo Cauca Antioqueño, la cual requirió de la atención prioritaria de la institucionalidad entre los años 2012 y 2015.

Igualmente, el análisis que acá surja, recordamos, partirá de lo que entendimos por eficacia del proceso de legalización y formalización: 1) eficacia instrumental, es decir, el número de unidades mineras efectivamente legalizadas y formalizadas en el marco y como resultado de la intervención efectuada por el Laboratorio, a partir de la propuesta de un acompañamiento institucional tendiente a la legalización de la actividad que desempeñaban, más la formalización de las actividades empresariales propias del negocio minero (de ahí su importancia como instrumento); y, 2) eficacia simbólica, en la medida en que el Laboratorio como proyecto institucional se valió de un proceso de representaciones sociales con el que buscó atraer a la comunidad minera y acercar el Estado a las personas que desarrollaban la minería sin el respectivo control (de ahí su importancia como símbolo).

4.1. ¿Fue el Laboratorio de Legalización y Formalización Minera del Bajo Cauca Antioqueño eficaz a la luz de sus resultados?

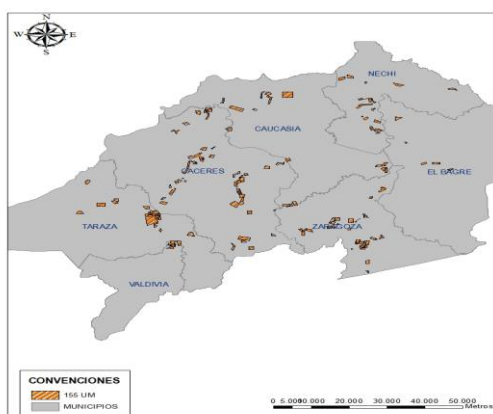
Con ocasión del Laboratorio de Legalización y Formalización del Bajo Cauca, se logró caracterizar un total de 155 unidades mineras¹⁶ entre los años 2012 y 2014 en los diferentes municipios pertenecientes a la subregión, y unas más en el municipio de Valdivia, las cuales

¹⁶ Para evitar confusiones en la información que se presenta, se hace la claridad que de las 155 unidades mineras incluidas en el proyecto, 150 provenían del listado inicial presentado a las Instituciones por parte de CONARMINERCOL; sin embargo, de estas 150 unidades mineras no fue posible adelantar el proceso con 33 por las siguientes razones: i) Al momento de las visitas las áreas no tenían vocación extractiva y no se encontraron labores, por lo que se contactaron para plan de cierre y abandono; ii) El interesado tenía doble trámite ante la Secretaría de Minas, por lo que fue necesario suprimir uno; iii) El área solicitada para legalizar se encontraba por fuera del departamento; iv) Se encontraban repetidas en el listado y; v) No fue posible contactar al interesado para iniciar el proceso. Por lo anterior, fue necesario incluir algunas otras unidades mineras que habían sido identificadas por la Autoridad Minera.

fueron intervenidas atendiendo su cercanía con la referida subregión, tal y como se muestra en el gráfico que se presenta a continuación:

Tabla 2: Ubicación de unidades mineras participantes.

(Fuente: Secretaría de Minas, Gobernación de Antioquia, 2015)



MUNICIPIO	No. UNIDADES MINERAS (UM)
CAUCASIA	19
CÁCERES	53
EL BAGRE	6
ZARAGOZA	36
TARAZÁ	18
VALDIVIA	5
NECHI	18
TOTAL	155

Una vez repasados los antecedentes del Laboratorio e informado las acciones que se implementaron entre los años 2012 a 2014, se hace indispensable mostrar el estado de las unidades mineras al año 2015 para empezar a sacar conclusiones de la eficacia de lo que fue este proceso.

De las 155 unidades mineras que se incluyeron en total en el Laboratorio y que fueron visitadas por parte de la Universidad Nacional, **86 unidades mineras no fueron viabilizadas** por diferentes razones que se presentarán más adelante. Las 69 unidades mineras restantes sí lo fueron para continuar en el proceso.

De esta forma, con corte al 30 de junio de 2015, el Laboratorio de Legalización y Formalización del Bajo Cauca **se encuentra conformado por 69 unidades productivas mineras** (de las 155 que iniciaron el proceso) **que continúan surtiendo las etapas previstas para la legalización y formalización** y que aún se encuentran pendientes de acreditar los requisitos establecidos en las normas vigentes para acceder a la legalización y formalización bajo la figura que les sea aplicable.

Nada más este dato en sí es desalentador, en la medida en que va evidenciando la debilidad de los resultados de un proyecto que contó con el esfuerzo técnico, económico y humano de las principales entidades que confluyen para el manejo de la minería y que hoy en día no cuenta ni siquiera con la mitad de las unidades mineras que empezaron.

Para saber a qué se puede deber esta situación, es necesario reparar en las circunstancias de las unidades que no fueron viabilizadas. El siguiente cuadro de la Secretaría de Minas de la Gobernación de Antioquia detalla los motivos de no viabilización y el número de esas unidades:

Tabla 3: Detalle de unidades mineras viabilizadas y no viabilizadas

Unidades Minera no Viabilizadas	86	
Unidades Mineras Viabilizadas	69	
TOTAL UNIDADES MINERAS VISITADAS	155	

UNIDADES MINERAS NO VIABILIZADAS LABORATORIO BAJO CAUCA	
ESTADO	CANTIDAD
Caracterización de Cierre	63
Sin contacto 2013	2
Sin intención de continuar	4
Sin área por legalizaciones previas	2
Trámites en área libre archivados	3
No continuaron por no voluntad del titular minero en subcontratar	12
TOTAL	86

69- UNIDADES MINERAS VIABILIZADAS LABORATORIO BAJO CAUCA (ACTUALMENTE)	
Area Libre	23
Con Superposición	46
TOTAL	69

(Fuente: Secretaría de Minas, Gobernación de Antioquia, 2015)

Como puede verse, las razones de no seguimiento del proceso con estas unidades incluían aspectos técnicos, legales y hasta personales de los interesados en el trámite. La mayoría se debía a que se hallaban “en caracterización de cierre”. Esto se debe a que la minería que se desarrolla en el Bajo Cauca Antioqueño es altamente itinerante, lo que significa que los mineros no permanecen mucho tiempo en la misma área debido a que el uso de maquinaria pesada y la poca formación técnica lleva a que no se aprovechen adecuadamente las reservas de minerales y que la explotación se haga de manera precaria, rápida y sin un adecuado planteamiento minero. Por eso, al no encontrar continuación de los trabajos extractivos al momento de las visitas, fueron caracterizadas para el cierre y abandono del área, conforme a los requisitos ambientales que exige la Autoridad Ambiental.

Otra situación que se presentó en el desarrollo del Laboratorio fue la manifestación expresa que se recibió ante la Autoridad Minera de algunos participantes de abandonar el proyecto, como en efecto se hizo. De aquí que surjan algunos interrogantes como ¿no logró el Laboratorio generar ante los sujetos a los que se dirigía un símbolo que representara la mejor oportunidad para lograr la legalización y la formalización de las unidades mineras? ¿Cuál era la verdadera intención de los mineros al ser parte del Laboratorio? ¿Prefirieron los mineros participantes continuar ejerciendo la minería sin título y, además, sin control, en vez de ser parte de un proyecto que los vinculara con la institucionalidad? Un acercamiento a estas respuestas se podrá vislumbrar con mayor claridad en el acápite relacionado con la eficacia a partir de la percepción de los participantes en el que se hace referencia a la pérdida de credibilidad por parte de la sociedad de procesos largos y sin resultados visibles.

Por otro lado, se hace necesario hacer énfasis en las unidades mineras que se encuentran activas en el Laboratorio y que tienen opción de lograr su legalización y formalización efectiva. En el siguiente cuadro se presenta su situación actual:

Tabla 4: Unidades mineras activas en el Laboratorio a Junio 30 de 2015

69 - UNIDADES MINERAS LABORATORIO BAJO CAUCA (Junio 30 de 2015)	
Unidades mineras en Área Libre ¹⁷	23
Unidades mineras con superposición con títulos ¹⁸	39
Unidades mineras con superposición con Propuestas de Contrato de Concesión Minera ¹⁹	7
TOTAL	69

(Fuente: Secretaría de Minas, Gobernación de Antioquia, 2015)

Las 23 unidades mineras que se encuentran en área libre representarían la mayor posibilidad de legalización al contar con área susceptible de legalizar. El éxito de esta etapa dependerá de que se acredite ante la Autoridad Minera el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo que se han establecido para ello, específicamente en los términos del Decreto 933 de 2013 que reglamenta la materia. Sin embargo, en la actualidad siete (7) trámites de éstos ya fueron rechazados y archivados y únicamente dieciséis (16) se encuentran vigentes para evaluación conforme a la normatividad vigente. Según información de la Secretaría de Minas,

¹⁷ Anexo 1

¹⁸ Anexo 2

¹⁹ Anexo 3

aproximadamente 10 unidades mineras de estas ya cuentan con su Plan de Trabajos y Obras (PTO) aprobado (Secretaría de Minas, 2015). Esto nos lleva a concluir que ni siquiera la totalidad de las unidades mineras que se encuentran en área libre lograrán los cometidos de legalización propuestos desde el Laboratorio.

Por su parte, para que las unidades mineras que presentan superposición con títulos mineros puedan hacer parte del programa de Formalización Minera en los términos de la Ley 1658 de 2013 (a través de la suscripción de Subcontratos de Formalización Minera), reglamentada mediante el Decreto 480 de 2014, requieren haber iniciado la explotación minera antes del 15 de julio de 2013 (fecha de entrada en vigencia de la Ley antes referida), que dicha explotación se encuentre sobre un título minero y, el concurso de la voluntad del titular minero, quien debe dar cumplimiento al artículo 3° del citado Decreto²⁰, presentando la solicitud de autorización del Subcontrato de Formalización Minera ante la Autoridad Minera y adjuntando los documentos requeridos para ello.

Para lograr lo anterior, la Autoridad Minera con el apoyo del Ministerio de Minas y Energía, ha efectuado reuniones de sensibilización con los titulares mineros en las que se les presentan las unidades mineras que fueron identificadas, la situación gráfica de las mismas con los títulos con los que presentan superposición, los resultados del Laboratorio de Legalización y Formalización del Bajo Cauca y el interés de lograr la formalización de las unidades minera que

²⁰ De conformidad con el Artículo 3° del Decreto 480 de 2014, el titular minero deberá presentar ante la Autoridad Minera la solicitud de autorización del Subcontrato de Formalización Minera con la documentación allí dispuesta: identificación del título minero, identificación del pequeño minero, identificación del área a subcontratar, indicación del mineral, plano del área a subcontratar, indicación de la antigüedad de la explotación del área y la minuta del Subcontrato de Formalización Minera.

integran este laboratorio piloto, con el objetivo de que los titulares se vinculen a procesos de legalización a través de las diferentes herramientas que la ley ha previsto para estos casos.

Como resultado de los acercamientos, diferentes titulares mineros han manifestado su intención de iniciar procesos de formalización con los mineros que se encuentran explotando sobre sus títulos, entre ellos se encuentran Mildrae Gold S.A.S., Grupo de Bullet, Minerales OTU o Minas La Candelaria. Por el contrario, Mineros S.A., a pesar de tener titulado una gran parte de la subregión, especialmente en el Municipio de El Bagre, hasta el momento no ha manifestado su intención de participar en procesos de formalización con los mineros que se han identificado trabajando sobre sus RPP (Reconocimientos de Propiedad Privada)²¹.

En este momento, Midrae Gold S.A.S. ya presentó ante la Autoridad Minera los documentos necesarios para la aprobación de un subcontrato de formalización, el cual se encuentra en estudio de la Autoridad Minera, conforme a los requisitos legales que se han establecido y deben acreditarse para su aprobación. Con los otros titulares que se mencionaron, continúan los acercamientos para definir procesos de formalización. Minas La Candelaria y Minerales OTU ya manifestaron ante la Autoridad Minera su intención de presentar subcontratos de formalización, pero no lo han hecho a la fecha.

Ahora, las unidades mineras que presentan superposición con Propuestas de Contrato de Concesión, deberán esperar a que las últimas sean evaluadas por la Autoridad Minera Delegada y que se resuelva de fondo su situación jurídica. En caso de convertirse en contratos de concesión minera (las propuestas de contrato de concesión), establecerse la viabilidad de acompañar algún proceso de formalización de las unidades mineras en superposición con estas, si a ello hubiere

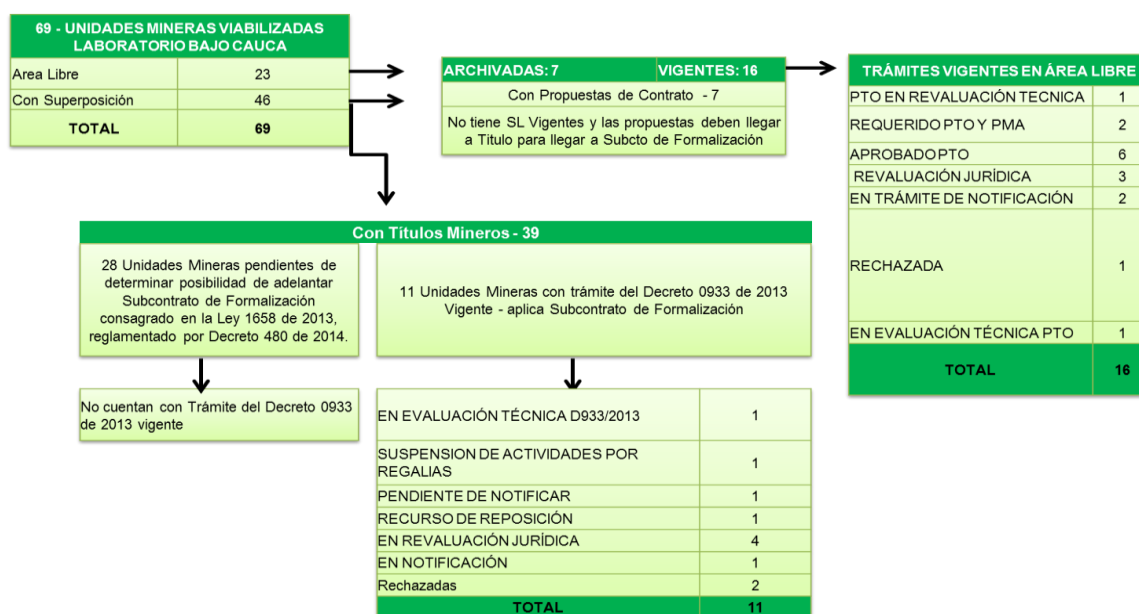
²¹ Reconocidos en virtud de la Ley 20 de 1969

lugar. Hasta la fecha, la Autoridad Minera no ha resuelto de fondo estas propuestas de contrato de concesión y, por ende, no se ha modificado el estado jurídico en que se encuentran los respectivos trámites, en tanto no puede avanzarse en la formalización de las unidades mineras que hacen parte del Laboratorio.

Debe advertirse que si las unidades mineras no están respaldadas en trámite administrativo, o el mismo ya fue archivado por no haber acreditado el cumplimiento de los requisitos legales, éstas no continúan en el Laboratorio. La Secretaría de Minas les informa esta situación a través de oficio para que sea de su conocimiento.

Gráficamente, éste es el diagnóstico actual del Laboratorio de Legalización y Formalización Minero del Bajo Cauca Antioqueño:

Tabla 5: Diagnóstico actual del Laboratorio de Legalización y Formalización Minero del Bajo Cauca Antioqueño



(Fuente: Secretaría de Minas, Gobernación de Antioquia, 2015)

Con los resultados obtenidos tanto la institucionalidad como los mineros pueden empezar a sacar conclusiones que permitan vislumbrar la eficacia de este tipo de proyectos estatales y la posibilidad de réplica en otros escenarios a nivel nacional. Como conclusión preliminar podemos decir que, con fundamento en las cifras que presenta hoy en día el Laboratorio de Legalización y Formalización Minero, éste fue un mecanismo ineficaz instrumentalmente, pues a la fecha no se cuenta con ninguna unidad minera legalizada; es decir, hasta hoy, ninguno de los participantes del Laboratorio se encuentra trabajando bajo el amparo de un título minero. Si bien el objetivo principal del Laboratorio no se ha cumplido, no podrán desconocerse otros efectos positivos y negativos que se generaron a partir de este proyecto, por lo que habrá que reconocer otros factores relacionados con la ejecución de este proyecto que nos hablan de efectos simbólicos y que se encuentran en las percepciones de los funcionarios que trabajaron en él y de los mineros que hicieron parte o no del Laboratorio y que reconocen éxitos, logros y desaciertos a partir de la apuesta institucional y de las actividades que lograron desarrollarse con las unidades mineras participantes.

4.2. ¿Cuáles son las percepciones de los actores involucrados en el Laboratorio de Legalización y Formalización Minero del Bajo Cauca Antioqueño?

Como vimos, numéricamente los resultados del laboratorio no se muestran exitosos, pues, tal como se presentó anteriormente, de las 155 unidades mineras con que se inició el Proyecto, solamente 69 fueron viabilizadas y pudieron continuar dentro del Laboratorio, 86 de ellas fueron retiradas del mismo y hasta la fecha no se cuenta con ninguna unidad minera legalizada. Este hecho genera preguntas en el actuar del Estado, sus intenciones y su percepción de los procesos de legalización que enfrenta.

Por tanto, se hace fundamental ver su percepción sobre lo que se hizo, lo eficaz que fue y qué se puede aprender de ello. Más sabiendo que, en este tema, el principal reto en el departamento de Antioquia sigue siendo el número de unidades mineras informales que continúan explotando yacimientos de diferentes minerales sin estar bajo el amparo de un título o de un proceso de legalización vigente (se incluyen acá todos aquellos que iniciaron procesos de legalización y que fueron rechazados por no cumplir con los requisitos técnicos y jurídicos y los otros que ni siquiera se interesaron en legalizar su actividad económica).

Igualmente, se puede vislumbrar que el éxito de este tipo de procesos no depende únicamente de la voluntad y la participación del Estado. En desarrollo del proyecto, como se evidenció, se ve involucrado también el interés personal en los mineros informales de vincularse o no a los procesos de legalización que les permita, como resultado, legalizar su actividad económica. Es por ello que debemos conocer sus visiones partiendo de conclusiones preliminares. De los resultados obtenidos se podría sostener que se mantiene en el imaginario de la sociedad la intención de permanecer en condiciones de informalidad e itinerancia con las que han desarrollado su actividad a lo largo del tiempo, asumiendo las consecuencias penales que ya pueden desprenderse de estas conductas (63 unidades mineras debieron ser contactadas para el cierre al no tener trabajos allí o porque no continuaron con los que habían iniciado el proceso). Así mismo, que enfrentan dificultades con los titulares mineros (como se extrae de los datos, 12 debieron abandonar el proceso porque el titular minero, concesionario del área sobre el cual se estaba trabajando, no quiso vincularse al proceso).

4.2.1 La eficacia desde la perspectiva institucional.

Como primer resultado, podrá señalarse que las instituciones participantes estatales y sus aliados han considerado que ha valido la pena el esfuerzo institucional que se ha efectuado conjuntamente para desarrollar el Laboratorio de Legalización y Formalización Minero del Bajo Cauca Antioqueño.

Por ejemplo, el Gobernador de Antioquia, Sergio Fajardo Valderrama, ha puesto de presente que con la estrategia implementada desde la Gobernación y el acompañamiento de algunos aliados, se han logrado importantes avances en el Bajo Cauca, el Nordeste y Buriticá, en el Occidente, para la formalización y legalización de la pequeña minería, entre ellos, da cuenta de 80 unidades de producción minera de oro formalizadas (sin especificar en cuál de las subregiones se encuentran ubicadas), una reducción en siete toneladas el uso del mercurio, más de 200 mineros capacitados en buenas prácticas y la recuperación de 775 hectáreas degradadas en el Bajo Cauca. (Gobernación de Antioquia, 2015)

BIOREDD+, a través de su programa ambiental implementado en Colombia, buscó apoyar la mitigación y adaptación al cambio climático, conservando la biodiversidad y reduciendo el impacto de la pequeña minería, principalmente en el Nordeste y el Bajo Cauca Antioqueños. En esta última tarea trabajó de cerca con actores del sector minero, públicos y privados; nacionales, regionales y locales; grandes, medianos y pequeños; legales e ilegales. En la unión de esfuerzos con el Gobierno Nacional y la Gobernación de Antioquia (a través de la Secretaría de Minas), destacó –entre otros– el avance logrado a través del Laboratorio,

específicamente, con las inversiones en 150 unidades mineras, beneficiando aproximadamente a 1000 mineros de la subregión. (USAID, 2014)

La Agencia Nacional de Minería, máxima autoridad minera en el país, también ha reconocido las fortalezas de este proceso. Así lo manifestó a través de la página web del municipio de El Bagre, en donde se reconoce el liderazgo de la Gobernación de Antioquia, a través de la Secretaría de Minas, la participación activa de los gobiernos locales del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y el apoyo técnico del Programa BIODDED+ de USAID, para:

Desarrollar actividades orientadas a facilitar y agilizar el proceso de legalización y formalización de pequeñas unidades de producción minera en el departamento. Un equipo de profesionales y técnicos expertos en temas mineros y ambientales orienta, a quienes lo necesiten, sobre los trámites que deben realizar para el proceso de legalización y formalización de la pequeña minería en los municipios de Zaragoza, El Bagre, Nechí, Caucasia, Cáceres, Tarazá, Segovia y Remedios. (USAID, 2014)

Desde otra perspectiva, la Contraloría General de la República se ha pronunciado de manera más general sobre la eficacia de los procesos de legalización minera en Colombia en sus estudios sectoriales de minería, específicamente en el publicado en el año 2013²², reconociendo las dificultades que se han presentado en el desarrollo de los mismos y que ha limitado los casos exitosos, enfocándose en la debilidad de la presencia institucional en el control de la minería sin

²² Si bien este estudio de la Contraloría General de la República no hace referencia directamente al proceso del Laboratorio del que acá se trata pues fue escrito con antelación a la finalización del mismo, ofrece acercamientos a lo que sucede con los procesos de legalización en Colombia y por ello se hace útil hacer referencia por el contexto en el que se desarrolló el Laboratorio de Legalización y Formalización Minera.

título y, adicionalmente, haciendo énfasis en la necesidad de parte del Estado de identificar los diferentes tipos de minería para, a partir de allí, proponer su tratamiento especial y diferenciado de acuerdo a las características propias de una pequeña minería o minería a gran escala. Al respecto ha determinado que:

En el actual modelo minero no tienen cabida los pequeños y medianos mineros. El fracaso de los innumerables programas de legalización o formalización minera se explican por la dificultad de conjugar estas escalas de actividad con la decisión del Estado de consolidar grandes emprendimientos mineros, supuestamente más fáciles de fiscalizar y que generan mayor renta. En un nuevo modelo minero debe haber espacio para todos. Cuando se trate de pequeñas y medianas reservas, el Estado deberá privilegiar a las organizaciones de mineros, con propuestas socio-económicas que les obliguen en todo caso el cumplimiento de las normas ambientales, territoriales y tributarias. Es importante restablecer los rangos de minería para que, cuando se trate de pequeños y medianos mineros, el Gobierno pueda desarrollar programas inclusivos que apoyen la consolidación y crecimiento de estos emprendimientos mineros desde una perspectiva más social y menos represiva. Con respecto a la minería emergente (ilegal o criminal), no hay otra alternativa que el ataque frontal. (Contraloría General de la Nación, 2013).

Además, estableció que:

Buena parte de la ilegalidad e informalidad del sector se explica por la débil presencia o ausencia del Estado y de la autoridad minera en la mayor parte del

territorio nacional. No hay ninguna propuesta para superar este escollo, se mantienen delegaciones en algunos departamentos, pero eso tampoco significa mayor diferencia. Por ejemplo, Antioquia, con la delegación minera más fuerte, está entre los departamentos con mayores índices de ilegalidad minera, según información tomada del Censo Minero Departamental colombiano. Ministerio de Minas y Energía. (2012) (Contraloría General de la Nación, 2013).

A su turno, algunos funcionarios conocedores de primera mano del Laboratorio de Legalización y Formalización Minero del Bajo Cauca Antioqueño, en consonancia con la Contraloría General de la Nación, se presentan menos optimistas que la Gobernación de Antioquia y sus aliados al momento de hablar de resultados, en la medida en que han reconocido que a través de estos procesos se han evidenciado las falencias estructurales que se tienen en materia de legalización y formalización. En particular, resaltan que hoy no se tiene clara una ruta de trabajo para minería de aluvión, teniendo en cuenta que esta es una minería que desarrolla actividades de extracción de manera itinerante.

Algunos de los funcionarios entrevistados manifestaron que en este proceso pudieron evidenciarse diferentes desaciertos que se reflejan en la falta de unidades mineras legalizadas hasta el momento y, por ende, en la falta de resultados tangibles que puedan medirse como resultado del Laboratorio. Entre los desaciertos que logran evidenciarse como obstáculo para lograr la legalización y formalización minera identifican la falta de voluntad de algunos mineros; la falta de participación y vinculación al proceso de los titulares mineros sobre los cuales ya se han identificado explotaciones; los excesivos trámites administrativos a los cuales deben

someterse los mineros en aras de lograr la legalización, o el poco músculo administrativo, humano –no por calidad, sino por cantidad- y financiero, que tienen las autoridades ambientales para controlar, asesorar, acompañar y vigilar el desarrollo de actividades en el territorio, como la minera²³.

Así mismo, se ponen de presente las dificultades culturales a las que se enfrentan esta clase de procesos por la idiosincrasia de la población a la cual se dirigen estas estrategias. Según los entrevistados, muchos de ellos se acogieron al programa buscando más evitar ser objeto de operativos policivos frente a la minería ilegal que serían ejecutados dando cumplimiento a lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, que formalizar su actividad, pues entendían los altos costos económicos a los cuales debían someterse.

En otras palabras, para los funcionarios, desde el inicio del Laboratorio, la intención de los mineros era poder continuar con su actividad sin tener que suspender las explotaciones, mientras alcanzaban la legalización y la formalización, sin exigírseles completamente un compromiso estricto con el proceso y conociendo por todos de antemano las falencias jurídicas, técnicas, ambientales y sociales que tienen los procesos de legalización y formalización, lo cual llevó a que quienes participaran se enfocaran más en un proceso como medio de protección que en un medio para alcanzar la legalización.

²³ Comentarios como los siguientes reflejan estas problemáticas:

“En el desarrollo del Laboratorio se pudo evidenciar que la legalización y formalización minera no depende en su totalidad del Estado, representado en sus diferentes instancias, que implica también un alto compromiso de la comunidad a la cual se dirige”.

“Uno de los aspectos más valiosos del desarrollo del Laboratorio es hacer tangible que el excesivo trámite administrativo sin control en el tiempo de este tipo de procesos –de legalización y formalización- producen el efecto totalmente contrario: propiciar la ilegalidad y la informalidad. Porque como dirían algunos de los mineros: “el trámite es tan largo que mientras lo hago, ya he sacado lo que necesito del río”.

Así, lo reconoce uno de los funcionarios entrevistados:

Si bien el Laboratorio de Legalización y Formalización Minera generaba garantías a los mineros dueños de las unidades mineras que hacían parte de él, el interés no fue el mejor, ya que se dificultó mucho la comunicación con los participantes, no sólo a través de la Secretaría de Minas, sino a través de la Confederación de Mineros que los agrupa, dejando en ocasiones algunas unidades mineras por fuera del laboratorio, al no tener una respuesta oportuna a los diferentes llamados y requerimientos efectuados²⁴.

Una conclusión importante se resalta de otro de los funcionarios entrevistados, quien manifestó:

Se pudo evidenciar que la legalización y formalización minera no depende en su totalidad del Estado, representado en sus diferentes instancias, que implica también un alto compromiso de la comunidad a la cual se dirige. Y se observó que más que un marco técnico-jurídico, la legalización y formalización minera se relacionan directamente con una cultura, aquella que permite obtener mayor ganancia a corto plazo, más no beneficios en términos regionales y sociales²⁵.

²⁴ Entrevista personal de la autora con funcionario público, Medellín, 03 de agosto de 2015

²⁵ Entrevista personal de la autora con funcionario público, Medellín, 03 de agosto de 2015

A pesar de lo anterior, también lo han considerado como un proceso positivo, en la medida en que tuvo otro tipo de resultados valiosos, específicamente en lo que se refiere a la posibilidad del Estado de estructurar y ejecutar proyectos específicos a partir de la unión interinstitucional. Se resalta así independientemente por funcionarios entrevistados:

Fue positivo en el sentido en que se logró la unión de esfuerzos estatales de entidades del orden nacional, territorial, ambiental, académico y de la comunidad minera, bien en esfuerzos representados en recursos económicos, como en humanos, administrativos y logísticos, específicamente en lo relacionado con la articulación institucional y la posibilidad de jalonar un proyecto desde diferentes niveles de poder administrativo²⁶.

Muy de la mano de lo anterior, otro funcionario manifestaba:

Ello demuestra que el Estado puede coordinarse con el fin de aunar fuerzas y traducirlos en resultados que se apliquen directamente en el territorio y no queden plasmados únicamente en el papel²⁷.

Otro punto importante fue la posibilidad de adquirir un mayor conocimiento de las problemáticas de las comunidades mineras a las cuales iban dirigidas las acciones, llegar hasta el territorio de los municipios seleccionados y a cada una de las unidades mineras participantes,

²⁶ Entrevista personal de la autora con funcionario público, Medellín, 03 de agosto de 2015

²⁷ Entrevista personal de la autora con funcionario público, Medellín, 03 de agosto de 2015

conocer de primera mano cómo se estaban adelantando las explotaciones de oro en la subregión, un aproximado del número de personas que se veían involucradas en la actividad minera, falencias técnicas y ambientales que podían mejorarse e impactos sociales que podrían producirse con la implementación de estos proyectos. En palabras de un funcionario:

Considero que si bien en la actualidad no se ha podido concretar la legalización y formalización de las unidades mineras (por diversas razones ajenas al objeto mismo del proyecto), podría hablarse de un balance positivo. Lo anterior porque, como su nombre lo indica, es un “Laboratorio”, el cual era único en su área y que jamás tuvo un precedente. Es decir, dicho laboratorio ayudó a trazar y definir unas rutas de trabajo más claras, prácticas, eficientes y ajustadas a la realidad de la minería en las subregiones.

En este punto, doy claridad de que debido a la falta de resultados tangibles es muy difícil poder mostrar y tratar de que la comunidad en general entienda este tipo de resultados²⁸.

Esto se relaciona con lo que se viene señalando sobre la posibilidad que ofreció el Laboratorio de obtener un conocimiento de lo que en realidad sucede en la zona, de presentar las normas a los mineros y la legibilidad que ello significa para el Estado en el desarrollo de sus políticas públicas. Como diría un funcionario entrevistado:

²⁸ Entrevista personal de la autora con funcionario público, Medellín, 11 de agosto de 2015

Se le dio a conocer a los mineros la normatividad que los rige tanto desde lo minero como desde lo ambiental, se tiene un censo y una caracterización de las unidades mineras existentes en la zona, lo que ayuda al ordenamiento del territorio tanto a las administraciones municipales como al departamento²⁹.

La siguiente intervención es mucho más clara en ese punto:

Se logró la identificación y caracterización de cada una de las 155 unidades mineras del Laboratorio. Esto es algo positivo para la autoridad ambiental, ya que, para el tema de control en territorio, ya se tienen identificadas las personas y extensiones de terreno que fueron intervenidas por minería, es decir, estamos evitando futuros pasivos ambientales para el Estado³⁰.

También han resaltado el cambio cultural que pudo generarse en la comunidad y la percepción positiva que se dio en la mente de los participantes a partir de la ejecución de este proyecto, lo cual sería un resultado de eficacia simbólica del Laboratorio. Si bien se identificó anteriormente como una debilidad la idiosincrasia de la población a la cual iba dirigido el Laboratorio, es de resaltar que, gracias a las acciones implementadas, los mineros abrieron sus expectativas. Del análisis de las entrevistas, podría decirse que para los funcionarios era como si los mineros se hubiesen sosegado después de ires y venires, de intentar ajustarse a la legalidad en medio del desconocimiento de unos y de la indiferencia de otros; a pesar de la desconfianza con

²⁹ Entrevista personal de la autora con funcionario público, Medellín, 10 de agosto de 2015

³⁰ Entrevista personal de la autora con funcionario público, Medellín, 11 de agosto de 2015

razón de los anteriores procesos de legalización o el total desconocimiento, desearon intentar desarrollar su actividad en el marco de la legalidad y formalidad. En cuanto a quienes no desarrollaban la actividad, el Laboratorio también tuvo una acogida positiva, pues, según nuestros entrevistados, ello les representaba la posibilidad de que el Estado estuviera presente en el territorio, en los lugares de desarrollo de las actividades mineras, sentando una imagen de seguridad y de camino hacia la legalidad.

Con relación a lo anterior, manifestó uno de los funcionarios entrevistados:

Si bien no tenemos en la actualidad unidades mineras legalizadas o formalizadas, creo que el “Laboratorio” impactó de manera considerable en la cultura minera de la subregión, es decir, hemos logrado que los que participaron en el proyecto, contemplaran aspectos que en su vida minera jamás tuvieron en cuenta. Entre otros están: seguridad e higiene minera, afiliación a salud, pensión y riesgos laborales, recuperación ambiental y reducción de mercurio y, en algunos casos, optimizar la extracción de mineral y fomentar el desarrollo minero como una empresa³¹.

Es por lo anterior que varios funcionarios coinciden en afirmar lo siguiente, lo cual se sintetiza específicamente en palabras de uno de ellos: *“Desde el inicio de este proceso se pudo observar que la legalización y formalización minera demandan un tratamiento más social que jurídico o normativo”*.

³¹ Entrevista personal de la autora con funcionario público, Medellín, 03 de agosto de 2015

Ahora bien, ¿qué puede concluirse con respecto a la eficacia del Laboratorio según la perspectiva de los funcionarios? Aunque a la fecha aún **no hay resultados tangibles de unidades mineras legalizadas** y los resultados de hoy en día distan mucho de la meta propuesta para la legalización y, por ende, se vislumbra un fracaso con relación a su eficacia instrumental, que pretendía la legalización y la formalización de las unidades mineras involucradas, sí puede rescatarse que la inversión estuvo encaminada a la identificación de las unidades mineras y a la capacitación de los mineros para mejorar las prácticas que se utilizaban, mientras se lograba concretar la legalización de las que pudieren apuntar a ello. Esto rescata resultados desde la eficacia simbólica, pues, en ejecución del Laboratorio, se observó que más que un marco técnico-jurídico, la legalización y formalización minera se relacionan directamente con una cultura, aquella que se ha enfocado en obtener mayor ganancia a corto plazo, más no beneficios en términos regionales y sociales; es precisamente esto lo que se está transformando en el territorio.

4.2.2. La eficacia desde la perspectiva de los mineros.

Para entender la eficacia del Laboratorio de Legalización y Formalización Minera desde la perspectiva de los participantes mineros en el proceso, se hizo necesario realizar algunas entrevistas y visita de campo para vislumbrar las percepciones individuales y colectivas y los resultados que puedan percibirse desde esta esfera. Por ello, se presentarán las percepciones desde los diferentes puntos de vista de quienes fueron entrevistados, como líderes y participantes del Laboratorio.

4.2.2.1 Perspectiva de los actores beneficiados participantes del Laboratorio.

Uno de los principales actores que ve resultados positivos en el proceso de legalización y formalización, son aquellos que han avanzado satisfactoriamente en las etapas del Laboratorio. En este grupo, por ejemplo, se encuentra el señor Eduardo Segundo Arias, cuya unidad minera es una de las que se encuentran en área libre y hoy en día son objeto de evaluación técnica y jurídica por parte de la Autoridad Minera y Ambiental. En cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 933 de 2015, ya presentó el Plan de Trabajos y Obras (PTO) ante la Secretaría de Minas y ya cuenta con licencia ambiental aprobada por CORANTIOQUIA como Autoridad Ambiental, después de presentar su Plan de Manejo Ambiental, el cual fue aprobado³².

Hoy en día esta unidad minera aún no se encuentra legalizada, sin embargo, como se puso en evidencia en el párrafo anterior, ya se han desarrollado conjuntamente con el interesado diferentes actividades en busca de la formalización de las actividades mineras.

Mineros como Eduardo Segundo y otros que se han visto beneficiados con el Laboratorio, han reconocido sus fortalezas, específicamente en lo que tiene que ver con la posibilidad de continuar con los trabajos de explotación minera amparados en este proceso y no verse amenazados por los diferentes operativos que adelanta la autoridad, especialmente Policía y Ejército en el control de la minería ilegal con la quema de maquinaria y la detención de quien

³² La unidad minera cuyo interesado es el señor Eduardo Segundo Arias Ágamez hizo parte del Laboratorio desde el año 2012, y por ende la misma fue caracterizada conforme a la metodología TESAL (Técnica, económica, social, ambiental y legal) y con base en las visitas que se le realizaron, se le diseñó un Plan de Mejoramiento con el fin de ir implementando actividades tendientes a su formalización.

ejerza la explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales, en los términos del Artículo 338 de la Ley 599 de 2000 (Por la cual se expide el Código Penal)³³.

Así lo ha resaltado especialmente:

Gracias al acompañamiento que se obtuvo en el marco del Laboratorio, hoy en día se puede ejercer la minería de manera más responsable y con procedimientos mucho más tecnificados que apuntan al manejo adecuado de los recursos naturales y el respeto por el medio ambiente, lo cual disminuye el impacto ambiental que se genera en esta zona, así como una correcta administración de los aspectos laborales y empresariales.

Un último punto positivo a resaltar por los actores es el hecho de que el Laboratorio, como proyecto, tenía muy buenas intenciones y que la existencia del mismo es lo que les ha permitido continuar con las explotaciones mientras la Autoridad Minera resuelve de fondo los trámites administrativos que se han presentado o mientras se llega a un acuerdo con el titular minero sobre un proceso de formalización.

A pesar de lo anterior, existen percepciones que no son tan positivas. Mineros beneficiarios del proyecto entrevistados, manifestaron la necesidad de dar celeridad a los trámites administrativos desde la Secretaría de Minas y lanzaban estas preguntas: si la Secretaría de Minas

³³ Artículo 338 Ley 599 de 2000: Explotación ilícita. 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.

tiene la delegación para resolver los trámites de solicitud de formalización minera, ¿por qué no lo hace y por qué se han demorado tanto tiempo en resolver de fondo los mismos?

La preocupación de los interesados surge porque sin obtener un título minero, se les cierran muchas puertas para el desarrollo de la actividad minera por razones como que los bancos no les abren las puertas para servicios financieros y la DIAN no les autoriza licencias de exportación. Todo esto les dificulta la proyección de su actividad y un crecimiento económico con base en la legalidad. Adicionalmente, no se atreven a hacer inversiones en las unidades mineras en temas de tecnología e infraestructura, pues nada les garantiza que puedan legalizarse y que estos esfuerzos valgan la pena.

Otro de los desaciertos que se han evidenciado de estos procesos de legalización por parte de los mineros, ha sido la limitación en las solicitudes de área a 150 hectáreas, la cual puede hacerse por un minero (persona natural), una sola vez. Así lo dispone el Decreto 933 de 2013 (Compilado en el Decreto 1073 del 26 de mayo de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía) en los artículos que a continuación se relacionan:

Artículo 3°. Área del contrato. El área máxima susceptible de otorgar en un proceso de formalización minera es de ciento cincuenta **(150) hectáreas para personas naturales** y quinientas hectáreas (500) para grupos o asociaciones de mineros tradicionales.

Artículo 4°. Número de solicitudes. Los solicitantes de formalización de minería tradicional de que trata este decreto, solo podrán presentar **una solicitud en el Territorio Nacional.**

Parágrafo. Los solicitantes de que trata este decreto no podrán presentar otras solicitudes de formalización que se superpongan total o parcialmente sobre la misma área por él solicitada. Ante tal situación, las solicitudes radicadas con posterioridad a la primera solicitud serán objeto de rechazo. (Negrillas fuera de texto)

Así lo evidencia uno de los actores entrevistados, quien solicita no sea publicado su nombre:

El Decreto 0933 tiene muchas barbaridades, como por ejemplo, que el polígono debe ser de 150 hectáreas máximo y por una sola vez. Es decir, si a mí me exigen 5 años continuos o discontinuos en un polígono que tiene 150 hectáreas, en 5 años seguramente que ya tengo eso muy avanzado, porque las 150 hectáreas no todas tienen oro. Al cabo de 5 años, esas 150 hectáreas tienen que estar ya prácticamente evacuadas, trabajadas. Entonces, cuando yo termine esas 150 hectáreas, ¿qué me pongo a hacer?

4.2.2.2 Perspectiva de líderes mineros en la subregión del Bajo Cauca Antioqueño.

Otros que resaltan aspectos positivos del Laboratorio de Legalización y Formalización Minero del Bajo Cauca son los líderes de las organizaciones mineras de la zona. Por ejemplo, Ramiro Restrepo, representante de los mineros del Bajo Cauca Antioqueño, afirmaba que el Laboratorio: *“Ha servido para que se trabaje cumpliendo los estándares establecidos”*, y a partir de estos aprendizajes hoy en día se *“busca que la minería sea responsable y sostenible”*.

Ese mismo actor, quien actuaba en el momento de desarrollarse el Laboratorio como presidente de la Asociación de Mineros del Bajo Cauca, dijo valorar el apoyo decisivo del proceso de formalización, manifestando:

Nosotros vemos con satisfacción cómo hoy día 17 unidades están ad portas de recibir el título y la licencia ambiental. Dentro del marco de la legalidad los mineros recuperaron la dignidad como personas de bien y en ese sentido para nosotros es fundamental que se nos reconozcan esa condiciones de personas de bien que generamos riqueza, empleo y que estamos haciendo crecimiento económico en las regiones donde desarrollamos nuestra actividad. (Gobernación de Antioquia, 2015)

Sin embargo, hay otros puntos que ponen de presente los diferentes mineros sin importar cómo les haya ido en el proceso de legalización del Laboratorio y es el real interés del estado de legalizar y formalizar la situación de los mineros informales. Ramiro Restrepo resaltaba que:

Analizando objetivamente el desarrollo del Laboratorio piloto hasta lo que llevamos hoy día, después de 3 años de haber sido implementado, encontramos que el cuello de botella, la mayor dificultad radica que ese Laboratorio quedó bajo el control del 0933 (Decreto) jurídicamente hablando. Como la Ley 1382 desapareció del ordenamiento jurídico, entonces, el único que quedó a disposición para tomar decisiones es el 0933. Para nosotros, y lo dijimos en las Mesas de Negociación con el Gobierno cuando lo del paro y cuando las movilizaciones y las marchas en 2012 y 2013, ese Decreto se hizo para que ningún minero tradicional alcanzara la legalidad y, particularmente, para los mineros de aluvión porque los mineros aluviales son casi que nómadas, itinerantes, se desplazan muy continuamente de un lugar a otro. Entonces, esa exigencia de demostrar la tradicionalidad con 5 años continuos o discontinuos y 10 años de estar en la actividad minera antes de entrar la vigencia de la Ley 685 de 2001, es muy complicado.

En ese sentido, el entrevistado advertía con especial preocupación cómo si se revisan los trámites y las solicitudes archivadas, se encuentra que la mayoría se archivaron precisamente porque no se pudo demostrar la tradicionalidad con documentos comerciales y técnicos como lo dice el Decreto 0933.

Una preocupación adicional de quienes participan en el Laboratorio es la vinculación de los titulares mineros con relación a las unidades mineras que desarrollan labores en su área, pues un eventual proceso de legalización depende de su voluntad de ser, o no, parte del mismo.

Ramiro Restrepo lo sintetiza así:

Si no se han legalizado los que están en área libre, ahora imagínese los que están trabajando sobre títulos y concesiones, como el caso de Mineros S.A. que fue el primero que cuando se hizo la mediación corrió a decir que a ellos no les interesaba saber nada del Laboratorio. Mineros S.A. ha sido reacio a este proceso.

Después de la mediación efectuada por la Autoridad Minera, la Asociación de Mineros acudió nuevamente ante este titular y ante solicitud del mismo se le entregaron coordenadas e información de las personas que están trabajando sobre sus títulos o RPP. Hasta la fecha no han recibido respuesta, 4 o 5 meses después de haber realizado la mediación directa.

Para que esto fuera más efectivo, según los entrevistados, los titulares mineros debieron ser parte de la solución desde el inicio, planteando soluciones posibles a la minería que se iba dando en el área que ya les había sido titulada. Adicionalmente, con éste tipo de vinculaciones en procesos de legalización y formalización minera, era más posible que la comunidad les recibiera en las tierras donde han estado asentados, pues si la comunidad no los acepta, se dificulta el desarrollo de un proyecto minero.

Y es que tal como lo estipula actualmente la Ley, el Titular Minero no está obligado a realizar procesos de Legalización y Formalización Minera, por lo que así se logre avanzar en todo el proceso con las diferentes unidades mineras, sólo hasta que se llegue a la etapa de mediación

con los titulares, se podrá establecer si el proceso avanza o culmina. En tal sentido habría sido oportuno que antes de hacer todo el proceso de caracterización, se debería presentar a los diferentes Titulares Mineros las unidades que tienen explotación dentro de sus títulos y que ellos determinen si se debe o no continuar con los diferentes procesos.

En conclusión, para quienes conocen el Laboratorio de Legalización y Formalización Minero del Bajo Cauca Antioqueño existen muchos aspectos a resaltar, agradeciendo a la institucionalidad haber unido esfuerzos para acompañarlos en el proceso de legalización y formalización, lo cual los hizo visibles y políticamente importantes en el ámbito de la minería no solo departamental sino también nacional, al contar con el acompañamiento del Ministerio de Minas y Energía. Sin embargo, reconocen y resaltan la falta de resultados efectivos en la legalización de sus unidades mineras, la dificultad que les representan los trámites administrativos ante las Autoridades Minera y Ambiental y la falta de compromiso de los titulares mineros en la vinculación con procesos de formalización.

Se debe destacar también que ha sido evidente la falta de interés en este punto del proyecto de diferentes mineros, quienes han preferido abandonar la subregión en busca de oportunidades en diferentes municipios, como es el caso de uno de los entrevistados quien manifestó que *“ante la demora en los trámites de la Secretaría, me fui a trabajar a Santander”* y, de esa manera, se retiró voluntariamente del Laboratorio pese a tener área libre susceptible de legalizar.

En pocas palabras, este proyecto ha requerido tanto del esfuerzo de la institucionalidad como de los mineros que han apuntado al trabajo legal de la minería en Colombia, acatando estándares técnicos y ambientales de alta envergadura, lo cual ha dejado con mayor satisfacción al Estado que a los mismos participantes.

Con lo anterior se demuestra que se queda a la espera de la continuación del proyecto en tanto permanece el estudio de los trámites administrativos por parte de la Autoridad Minera que permita definir su legalización y posterior acompañamiento a un proceso de formalización, y la continuación de mediaciones con titulares mineros en busca de vinculación a estos mismos procesos.

Sin duda se trata de un proyecto de largo alcance, dispendioso y lento, que exige voluntad política y social y además la inversión de cuantiosos recursos económicos y humanos por parte del Estado y de los mineros participantes.

Es importante conservar los aprendizajes impartidos en la cultura de la legalidad con quienes le apuntaron a ser parte del proyecto, pues de esto depende que las condiciones técnicas, ambientales, legales, económicas y sociales que ya conocen permanezcan en el tiempo en la ejecución de un verdadero proyecto minero.

5. Conclusiones

Con el diseño e implementación del Laboratorio de Legalización y Formalización Minera, el Gobierno pretendió en primer momento apaciguar los ánimos de los mineros agremiados en la Confederación Nacional de Mineros-CONARMINERCOL, quienes habían advertido al Ministerio de Minas y Energía su decisión de desarrollar un paro a nivel nacional con foco principal en la subregión del Bajo Cauca Antioqueño, debido a la ineficacia de los resultados obtenidos con la implementación de los procesos administrativos de legalización traídos por la Ley 1382 de 2010.

Estos efectos negativos de la Ley 1382 de 2010 sobre los procesos administrativos de legalización se generaron, especialmente, porque, en el fondo, esta ley desconocía la realidad minera que pretendía impactar, lo cual se sumaba a que las comunidades de mineros tradicionales difícilmente habían desarrollado su actividad con los rigores técnicos que se esperan y, por ende, se les dificultó acreditar ante la Autoridad Minera las actividades con las pruebas comerciales y técnicas requeridas y la antigüedad exigida (marcada con la expedición de la ley 685 de 2001) y la continuidad de las labores en la misma área por un término no inferior a cinco años.

La situación se hizo más gravosa para quienes explotaban minería de aluvión, pues el uso de medios técnicos –como retroexcavadoras y bulldozer- y el poco planeamiento minero con que se dirigían las labores de explotación, llevó a que los grandes volúmenes de material no fueran

aprovechados de manera óptima y, por ende, se diera un acelerado agotamiento del mineral en un corto tiempo. Este hecho desencadena en estos mineros periodos de trabajo cortos en una misma área y una alta probabilidad de desplazamiento a zonas nuevas, o con mayor cantidad de mineral de interés, por lo que se les ha conocido por ser una comunidad de mineros altamente itinerante.

La opción del Gobierno, fue, entonces, instaurar un instrumento a través del cual se propiciara la legalización y formalización de las unidades mineras identificadas y, a la vez, un símbolo que generara otro tipo de percepciones en la comunidad, específicamente, en la población de mineros del departamento de Antioquia a la cual iba dirigido, a través de la creación de imágenes de legalidad y de los beneficios que ésta traería para el ejercicio de su actividad, generando representaciones en la mente de las personas, que apuntaran al mejoramiento del ejercicio desde el punto de vista técnico, económico, social, ambiental y legal.

De esta manera también se mostraba a nivel nacional que se estaba haciendo algo por la situación de los mineros informales en Colombia, intentando con ello generar algún tipo de eficacia simbólica, en la medida en que la existencia del Laboratorio no se explicó únicamente a partir de sus resultados y fundamentos jurídicos que lo soportaron, sino también para intentar hacer creer a los individuos destinatarios y a la comunidad en general que algo se estaba intentando hacer con la situación de la minería informal y artesanal en Colombia.

Así mismo este discurso se cimentaba en que solo a partir del desarrollo de un proceso como éste, el Gobierno podría garantizar la legalidad de la actividad minera en el territorio y la protección de los recursos naturales, al aumentar el control sobre las unidades mineras que se

encontraban activas e inactivas y abandonadas en la subregión y las personas interesadas en cada una de ellas, acompañarlas en el proceso tendiente a su legalización y formalización y garantizar un efectivo cierre de aquellas unidades mineras que ya no tuvieran vocación extractiva.

En contraposición con las buenas intenciones y objetivos planteados por el Laboratorio, se encuentran unas normas no del todo congruentes con el interés de legalización minero propuesto por el Gobierno, en la medida en que no se ha logrado identificar y caracterizar desde el Legislador las diferentes formas de minería informal que se pretende legalizar, que con sus tipologías técnicas requieren un tratamiento diferencial. Esto conlleva, por ejemplo, a que se permita el mismo número de hectáreas (150) para la explotación de minería de superficie (aluvial) o subterránea (de vetas), lo cual, a todas luces dificulta desarrollar en minería aluvial un proyecto minero con sostenibilidad en el tiempo (como sí podría hacerse tratándose de minería subterránea), ya que esta última toma mucho menos tiempo para lograr avances. Este límite es una queja constante y petición reiterativa de los mineros a la institucionalidad en diferentes escenarios, pues no alcanza la Autoridad Minera a resolver los trámites, cuando ya se ha agotado gran parte del área con los trabajos mineros de los interesados. Igual de grave a lo anterior, es que no se haya advertido la paquidermia del mismo Estado en resolver oportunamente los trámites administrativos que se han radicado, tardando más de tres años en ser resueltos de fondo y en lo excesivo y costoso que resulta elaborar por un pequeño minero o minero informal un Plan de Trabajos y Obras y un Plan de Manejo Ambiental. En este sentido, se ve truncada la eficacia instrumental de cualquier proceso de legalización y formalización minera que pretenda adelantarse en el país. ¿Fue entonces exitoso este proceso?

De los resultados obtenidos puede concluirse que el Laboratorio de Legalización y Formalización Minera del Bajo Cauca Antioqueño no fue eficaz instrumentalmente en la medida en que para la fecha y después de cuatro años de articulación institucional con la destinación e inversión de recursos económicos y humanos, no se cuenta con ninguna unidad minera legalizada. ¿Qué otro podría ser, sino éste, el objetivo principal del Laboratorio? Lograr, con el acompañamiento institucional que las unidades mineras que fueron identificadas y en consecuencia, beneficiarias del proyecto logaran trabajar bajo el amparo de un título.

Como instrumento no ha funcionado, y esto ocurrió por múltiples razones que fueron analizadas en el texto y que apuntan a que un proceso de legalización exitoso requiere del concurso de muchos factores, como la voluntad de la administración, la voluntad de los participantes y la voluntad de terceros (como los titulares mineros de quienes depende la posibilidad de legalización de unidades mineras que se encuentren explotando sobre sus títulos).

Sin embargo, la Autoridad ha utilizado este proyecto simbólicamente para mostrar sus actuaciones enfocadas en la minería del departamento y por esto se explican las afirmaciones del Gobernador de Antioquia y aliados como USAID, para quienes los resultados han sido positivos, en tanto lograron transmitir a una comunidad de mineros que representaban un gran reto, temas de legalidad y manejo ambiental. Poder acompañar estas unidades mineras, brindarles capacitaciones técnicas, económicas, legales, ambientales y sociales y haber logrado que en ellos calara la necesidad de desarrollar una minería técnica y ambientalmente sostenible y responsable y hacerlos conscientes de sus responsabilidades como empresarios y empleadores, fue un logro que puede anotarse la institucionalidad, en tanto lograron llegar a las esferas internas de los

individuos a través de un símbolo que representaba cambio en el ejercicio tradicional de la actividad minera en la subregión.

En cuanto a los funcionarios que han conocido el proyecto, éste fue simbólicamente eficaz en tanto demostró que el Estado puede trabajar conjuntamente y enfocarse en una subregión específica con objetivos claros a partir de las necesidades que habían sido identificadas, con la destinación de recursos económicos y humanos, generando un impacto positivo en las comunidades a las cuales se dirigió. Lo anterior no obsta para que ellos mismos reconocieran una serie de falencias propias de un “Laboratorio o proyecto piloto” y de un proceso de legalización minero y se permitieran cuestionar qué tan eficaces y efectivas fueron las medidas implementadas por la institucionalidad. Así, desde el interior de la Autoridad Minera pudieron evidenciarse aspectos que no fueron tan positivos y que deben corregirse para futuros procesos de legalización.

Entre los aspectos por mejorar que se evidenciaron por parte de los funcionarios se encuentran, por ejemplo, el excesivo trámite administrativo y la demora para la resolución de los procesos de legalización y formalización. Estas situaciones pueden generar en los destinatarios un efecto totalmente contrario al deseado, propiciando la ilegalidad y la informalidad, en tanto cansa la demora y genera sinsabores por el tiempo que tardan en resolverse los trámites. Lo anterior conlleva a que, en oportunidades, los destinatarios prefieran retirarse del proceso, en la misma medida genera poca credibilidad hacia la autoridad y hacia este tipo de iniciativas, poniendo en entredicho la eficacia de este tipo de procesos.

Finalmente, fue eficaz para los mineros en cuanto lograron darse cuenta de los efectos medioambientales que pueden generar una minería mal hecha, y de ahí la necesidad de implementar medidas técnicas adecuadas que les permita obtener los mejores beneficios en cuanto al planeamiento minero que genere mayor rentabilidad en explotación de mineral y menos impacto ambiental en la zona en que trabajan. Ello sin dejar de reconocer ellos mismos la falta de resultados, lo cual ha afectado, sin dudas, el ejercicio de su actividad minera toda vez que, a pesar de estar vinculados en un proceso especial de legalización y formalización por más de tres años, ninguno cuenta con un título minero que ampare la legalidad de su actividad económica. Ello entorpece el acceso a otros segmentos necesarios, como los bancos y sin lugar a dudas, se reitera, mengua la credibilidad en la autoridad y en los procesos de legalización que se emprendan desde el Estado.

Ahora, la ineficacia del Laboratorio trae efectos macabros instrumentales y simbólicos entre los mineros que no pudieron ser legalizados y, por ende, formalizados. Las unidades mineras que hoy en día (año 2015) han salido del proceso (por no acreditar los requisitos legales, por no contar con trámite administrativo, porque los interesados no quisieron continuar en el proceso, o porque los titulares sobre los que se desarrollan los trabajos no se vincularon al mismo), fueron objeto de actividades de formalización a través de la implementación de un plan de cumplimiento que les brindaba las directrices para mejorar sus trabajos en los aspectos técnico, económico, social, ambiental y legal. Hoy en día; sin embargo, no podrán continuar ejerciendo la actividad minera ante la imposibilidad de contar con un título, lo que necesariamente les conlleva a una notificación de plan de cierre y abandono.

Ahora, hay otros aspectos que se deben resaltar. Con el diseño e implementación del Laboratorio, se ejecutaron simultáneamente actividades tendientes a la legalización y a la formalización de las unidades mineras vinculadas. Sin embargo, cabe preguntarse ¿de qué valió la inversión económica que se hizo en las unidades mineras que no son susceptibles de legalizar por las diferentes situaciones que ya se presentaron en el marco del presente trabajo? ¿Hubiera sido suficiente con un diagnóstico inicial, en el cual se pudieran determinar las posibilidades o no de legalización de las unidades mineras y, con base en ello, proceder con la aplicación de acciones tendientes a la formalización?

A mi modo de ver, no era necesario desde el principio invertir en acciones tendientes a la formalización de tantas unidades mineras si no se tenía certeza sobre la posibilidad de legalización de las mismas. Así, de haberse realizado un diagnóstico de caracterización inicial, el proceso únicamente se hubiera dado con aquellas que presentaran opción de legalización y posiblemente hubiere sido más efectivo.

Como conclusión se puede establecer que los mineros han estado trabajando bajo el amparo de un acuerdo político más que jurídico, amparado por la Institucionalidad, el cual es el Laboratorio de Legalización y Formalización Minero, que se ha valido de una eficacia simbólica para intentar tener congregados a los mineros de una subregión específica en torno a un proyecto diseñado desde el Estado y el cual ha buscado instaurar en la mente de los destinatarios la necesidad de trabajar la minería bajo el amparo de un título y de adecuados parámetros técnicos, ambientales, legales, económicos y sociales. Sin embargo, como instrumento, no fue lo suficientemente eficaz, en la medida en que hoy en día no se encuentra ninguna unidad minera

legalizada. Aunque se han invertido gran cantidad de recursos en la formalización de las unidades mineras participantes, esto no ha sido una garantía pues en el camino se quedaron éstos trámites sin poder finalizarlos y sin lograr su fin último de legalización.

6. Anexo Metodológico

Para el desarrollo del presente proyecto de investigación se aplicó una metodología cualitativa, utilizando el análisis documental y la entrevista como dos de sus técnicas interactivas de recolección de información.

La metodología cualitativa es más que un conjunto de técnicas para recoger datos; es un modo de encarar el mundo desde la interioridad de los sujetos sociales y de las relaciones que establecen con los contextos y con otros actores sociales. Tiene como finalidad comprender e interpretar la realidad social, desde la perspectiva de los actores (émica), y contextualizar el conocimiento (Bertomeu, s/f).

Aplicando esta metodología se desarrolló la investigación a partir del estudio de un caso específico conectándolo con sus contextos sociales y normativos. El caso de estudio fue el Laboratorio de Legalización y Formalización Minero del Bajo Cauca Antioqueño, desarrollado en esta Subregión con el esfuerzo aunado de la Gobernación de Antioquia, el Ministerio de Minas y Energía, la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia –CORANTIOQUIA y la Universidad Nacional, Sede Medellín durante los años 2012 a 2014. Bajo este entendido, se hizo un enfoque especial en la perspectiva institucional y en la perspectiva de los mineros de la

Subregión que hicieron parte del mismo, en la medida en que son ellos quienes pueden manifestar desde su percepción, la utilidad y efectividad de este tipo de proyectos.

El trabajo de investigación se desarrolló en las siguientes fases:

Primera fase: contextualización.

Para la primera fase del trabajo se inició con un acercamiento teórico al concepto de la eficacia del derecho, haciendo énfasis en lo que se entiende por eficacia instrumental y eficacia simbólica del derecho y un acercamiento a la definición de conceptos claves de lo que se entenderá para todos los efectos del trabajo por legalización y formalización minera. Se continuó con una contextualización normativa sobre la legalización y formalización minera en Colombia, llegando hasta la norma que hoy en día se encuentra vigente y soporta estos procesos.

Segunda fase: recolección de información.

Esta fase buscó presentar detalladamente lo que ha sido el Laboratorio de Legalización y Formalización Minero del Bajo Cauca Antioqueño, haciendo énfasis en los antecedentes que dieron lugar a su diseño y ejecución, objetivos, número de personas participantes, generación de interés en la comunidad y actividades realizadas y apuesta institucional.

Para lograr este objetivo se hizo un análisis documental de diferentes textos institucionales que han dado cuenta del proceso del Laboratorio, con sus avances y retos. Algunos de los textos consultados son:

- Resolución 90719 “Por la cual se adopta la Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia”, Ministerio de Minas y Energía.
- Avances de formalización de mineros tradicionales en Antioquia. Agencia Nacional de Minería.
- Pautas para la formalización minera en el departamento de Antioquia. Gobernación de Antioquia Primer laboratorio de formalización y legalización minera en Antioquia. Gobernación de Antioquia.
- Avanza proceso de formalización y legalización minera en el Bajo Cauca. Gobernación de Antioquia.
- Presentación Laboratorio. Secretaría de Minas. De la legalización al manejo responsable.
- Sobre la pequeña minería de oro y sus impactos. BIODDD+Informalidad e ilegalidad en la explotación del oro y la madera en Antioquia.

Con la finalidad de tener un análisis intersubjetivo del fenómeno de estudio, se buscó determinar los discursos vivenciales más importantes que han hecho parte de su construcción y desarrollo; por ello, los actores implicados en él fueron considerados fundamentales para recopilar información relevante para la presente investigación. Los participantes seleccionados fueron:

- 1) Funcionarios concedores del proyecto.
- 2) Mineros participantes del proyecto.
- 3) Líderes mineros de la Subregión.

Si bien en un principio se consideró fundamental tener en cuenta a los mineros que no habían hecho parte del Laboratorio, se dificultó hacer un acercamiento con alguno de ellos porque la información que se maneja desde la Secretaría de Minas –entidad que facilitó los contactos con los mineros- es principalmente con aquellos que han estado vinculados al Proyecto de alguna manera; otro tipo de población es difícil contactarla dada su itinerancia y poca vinculación con la Institucionalidad, por lo que, finalmente, y dados los problemas de orden público en la zona no fueron tenidos en cuenta en la muestra de entrevistados.

Durante esta fase, se planearon los instrumentos de recolección de información, diseñando la estructura de las entrevistas semiestructuradas (individuales) para cada uno de los actores seleccionados. De esta forma se determinaron dos cuestionarios que sirvieron de guía al momento de realizar las conversaciones con funcionarios y mineros. En estos se identificaron los aspectos más importantes que debían ser abordados, así como preguntas claves que permitieran ahondar en cada experiencia vivencial de quienes hicieron parte del Laboratorio. Las entrevistas detuvieron como eje la historia del actor implicado en el proceso y, sobre todo, los objetivos específicos de la investigación para así poder cumplir con su fin.

Teniendo la guía de preguntas depurada y habiendo realizado algunos pre-test para su validación, se hizo un muestreo por cuotas de personas que cumplieran con las características de la investigación y se planificó el desarrollo de las entrevistas, algunas de ellas en el municipio de Caucasia (Antioquia). De esta forma, se realizaron las entrevistas según se muestra en los siguientes aspectos específicos:

- **Entrevistas a funcionarios:** Estuvieron compuestas de los siguientes ítems:
 1. **LABORATORIO DE LEGALIZACIÓN Y FORMALIZACIÓN MINERO DEL BAJO CAUCA ANTIOQUEÑO** (Participación, desarrollo, logros y dificultades).
 2. **PERCEPCIONES LABORATORIO DE FORMALIZACIÓN Y LEGALIZACIÓN MINERA** (Resultados al día de hoy).

Se realizaron 4 entrevistas, de estas, con una duración aproximada de 50 minutos cada una.

Los funcionarios participantes hacen parte de la Secretaría de Minas de la Gobernación de Antioquia y uno más trabaja para la Agencia Nacional de Minería, Seccional Antioquia. Todos los participantes se mostraron dispuestos a participar en las entrevistas, abiertos y sinceros en sus respuestas e interesados en el proyecto. Todos los funcionarios participantes solicitaron que no les fuera publicado su nombre en la investigación.

- **Entrevistas a mineros:** Estuvieron compuestas de los siguientes ítems:

1. **MINERÍA COMO ACTIVIDAD ECONÓMICA** (Importancia de la minería como actividad económica en la Subregión del Bajo Cauca Antioqueño, existencia de minería informal en la Subregión del Bajo Cauca Antioqueño, estado de la minería informal en la Subregión del Bajo Cauca Antioqueño, forma de trabajo de la minería informal).
2. **LEGALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD MINERA** (Interés personal o institucional de desarrollar la actividad minera en el ámbito de la legalidad, conocimiento de los procesos de formalización y de sus implicaciones, estado de las unidades mineras y percepciones de la legalización).
3. **LABORATORIO DE LEGALIZACIÓN Y FORMALIZACIÓN MINERO DEL BAJO CAUCA ANTIOQUEÑO** (Participación y desarrollo).
4. **PERCEPCIONES LABORATORIO DE FORMALIZACIÓN Y LEGALIZACIÓN MINERA.** (Resultados al día de hoy).

Es de aclarar que solamente se entrevistaron 2 mineros participantes del Laboratorio y un líder minero. Aunque esta cifra no corresponde a un número representativo de mineros, sus perspectivas, apreciaciones y aportes fueron de gran importancia para el desarrollo de la investigación pues representan a quienes pudieron continuar con el proceso y aquellos que desistieron del mismo. Esto se debe a que uno de los participantes es quien quizá lleva el proceso más adelantado, ha atendido y se ha beneficiado de todas las etapas propuestas por el Laboratorio desde el año 2012, ya presentó Plan de Trabajos y Obras y Plan de Manejo Ambiental, cuenta con licencia ambiental aprobada y se encuentra *ad portas* de obtener el contrato de concesión de la Autoridad Minera (toda vez que cuenta con área libre susceptible de ser legalizada). Por su parte, el otro minero participante también ingresó al Laboratorio desde el año 2012, siendo beneficiario

de la mayoría de las etapas del proyecto, pero decidió retirarse del mismo ante la demora en los trámites administrativos ante la Autoridad Minera y Ambiental, por lo que se procedió con la implementación del plan de cierre y abandono sobre el área que había sido trabajada y el rechazo del trámite administrativo que cursaba en la Secretaría de Minas de la Gobernación de Antioquia.

Estas entrevistas se desarrollaron en el municipio de Caucasia (Antioquia) el día viernes 02 de octubre de 2015, con una duración aproximada de 90 minutos cada una. Se pone de presente que para programar la visita a Caucasia, se presentaron algunas dificultades ante diferentes problemas de orden público que se estaban presentando en la zona, lo que llevó a la cancelación de unas visitas que se tenía programadas para los meses de agosto y septiembre. Finalmente solo se pudo programar una visita para el mes de octubre en compañía de funcionarios de la Secretaría de Minas y CORANTIOQUIA, quienes son los que conocen la ubicación de las unidades mineras y tienen los contactos con los mineros interesados. Ello dificultó un trabajo de campo más profundo y, por ende, se vio reflejado en el número de entrevistas realizadas, las cuales fueron únicamente 3, como se ha explicado anteriormente, y que partió de la facilidad en el contacto por ayuda de funcionarios de la Secretaría de Minas.

Otro hecho que impactó este resultado es que el tiempo disponible para el desarrollo de la investigación no coincidió con más salidas programadas de funcionarios de la Secretaría de Minas, quienes ya había autorizado mi presencia en las mismas; debido a esto, solo se pudo aprovechar la salida del 2 de octubre al municipio de Caucasia.

La información ofrecida por los entrevistados se recopiló en una matriz que contenía las respuestas brindadas por cada uno, para su posterior análisis y conclusiones. Esta información se procesó en dos fases: primero se identificaron en las respuestas los segmentos de información de interés para los objetivos de la investigación y, posteriormente, se hizo la clasificación en temas principales (que fueron aquellos que se incluyeron en las diferentes secciones de esta investigación).

Tabla 6. Códigos de identificación.

CÓDIGO
FUNCIONARIO
LÍDER MINERO
MINERO

Tabla 7: Listado de participantes

No.	NOMBRE	CÓDIGO
1	Carlos Alberto Toro Canchila	Funcionario
2	Xiomara Margarita Urrea	Funcionario
3	Aura María Monsalve Murillo	Funcionario
4	Juana Ossa	Funcionario
5	Eduardo Segundo Arias Ágamez	Minero
6	Minero 2 (Se reserva el nombre por solicitud de la fuente)	Minero
7	Ramiro Restrepo	Líder

Tercera fase: análisis de datos

A lo largo de todo el proceso de investigación, la información recopilada se organizó y digitalizó. Con la información sistematizada se procedió al análisis de la misma para llegar a determinar las conclusiones sobre si el Laboratorio de Legalización y Formalización Minero desarrollado en el Bajo Cauca fue eficaz instrumental y simbólicamente.

Este análisis de datos se hizo a partir de la comparación de los resultados presentados en informes gubernamentales, tomando como base las cifras del proyecto presentadas año por año y los avances relevantes que se iban teniendo a medida que se desarrollaban las etapas del Laboratorio, hasta llegar a las cifras definitivas con que se cerró el proyecto por parte de la Secretaría de Minas de la Gobernación de Antioquia; este trabajo permitió hacer el análisis de la eficacia instrumental del mismo. Adicionalmente, se buscó obtener la percepción que sobre el proyecto tiene la institucionalidad, los funcionarios y los mineros, identificar qué piensan sobre el proyecto en particular y las conclusiones que pueden extraer del mismo; de esta manera se pudo hacer el análisis de la eficacia simbólica del Laboratorio.

Finalmente, estos resultados se conectaron con el marco teórico de eficacia que se trabajó en los primeros capítulos del texto, con la normatividad existente, haciendo especial énfasis en el marco normativo que se aplica hoy en día a los procesos de legalización y formalización minera, con las motivaciones que dieron lugar al Laboratorio, el desarrollo del mismo y los resultados ofrecidos por la Autoridad Minera, para obtener las conclusiones de la investigación. Estas últimas se enfocaron en lo que fueron los antecedentes del proyecto y su evaluación a luz de la

eficacia instrumental y eficacia simbólica, rescatando todo lo que se puede reconocer como logro dentro del proyecto y llamando la atención sobre los desaciertos y los puntos débiles que hoy en día exigen de la institucionalidad una mayor atención en su tratamiento y que se deben advertir en el evento de desarrollar un proceso como éste en otra parte del país.

Anexos

Anexo 1: 23 Unidades mineras en trámite para contrato de concesión minera

CONTRATO DE CONCESION (23 UNIDADES MINERAS)

N°	NOMBRE MINA	PROPIETARIO	IDENTIFICACIÓN	VEREDA O CORREGIMIENTO	MUNICIPIO	RADICADO	ESTADO	ESTADO JURIDICO
2	MINA BUENA SUERTE	DARIO DE JESUS GARCES DIAZ	15.306.677	CUTURU	CAUCASIA	NFS-10391	VISITADA 2012	PTO EN REVALUACIÓN TECNICA
10	MINA LA ESMERALDA J2	JHON JAIME ZUÑIGA CORTES	98.650.211	LA TRINIDAD Y SAN PABLO	NECHI	NIS-15371	VISITADA 2014	ARCHIVADA
23	MINA GLOBAL MINERAL GM S.A.S	DARUIN ALONSO GOMEZ CORENA	70.138.973	EL CATORCE	VALDIVIA	NLE-15341	VISITADA 2012	EN REVALUACIÓN JURÍDICA
30	MINA RIO RAYO	JHON MAURICIO GOMEZ PEÑA	71.371.385	PUERTO ANTIOQUIA – EL RAYO	TARAZA	ODN-10071	VISITADA 2012	APROBADO PTO
51	MINA EL SILENCIO	VICTOR HUGO RUIZ BARRERA	70.877.718	PIAMONTE	CACERES	LK2-14171	VISITADA 2013	EN REVALUACIÓN JURÍDICA
80	PUERTO ESCONDIDO	DIEGO HERNAN GIRALDO LOPEZ	3.413.655	PUERTO ANTIOQUIA	TARAZA	LJM-08091	VISITADA 2012	APROBADO PTO

113	MINA TAMANA PACIFIC CORPORATION S.A.S – MINA LAS PALMAS	EDUARDO SEGUNDO ARIAS AGAMEZ	8.719.511	RIO MAN	CACERES	LID-09161	VISITADA 2012	EN REVALUACIÓN JURÍDICA
117	MINA LA ETERNIDAD	IVAN RODRIGUEZ JARAMILLO	70.550.098	EL RAYO	TARAZA	LJM-10401	VISITADA 2012	APROBADO PTO
126	MINA METALES Y M BENAVIDES	EDER RAFAEL BENAVIDES VERGARA	15.051.197	PUERTO BELJICA	CACERES	OCL-15442	VISITADA 2013	REQUERIDO PTO Y PMA
129	INVERSIONES ARRIETA SEVERICHE	JOSE DANIEL SEVERRICHE ARRIETA	3.442.786	CHIRITA	EL BAGRE	ODM-16571	VISITADA 2014	PARA REVALUACIÓN JURÍDICA
132	MINA LOS LAGOS	OSMAN GOMEZ CORENA	15516180	EL CATORCE	VALDIVIA	OCQ-10561	VISITADA 2013	ARCHIVADA
133	MANDINGA RIO MAN	HERMELINA ISABEL CARDOZO CALLE	39.869.451	RIO MAN	CACERES	ODH-08201	VISITADA 2013	EN REVALUACIÓN JURÍDICA
134	MINA PUERTO RICO	JOSE ANIBAL JIMENEZ	6.630.971	PUERTO SANTO	CACERES	NK7-09291	VISITADA 2013	APROBADO PTO
139	MINA LA ESPERANZA GM RENTERIA	GABRIEL MOSQUERA RENTERIA	3.670.005	CHILONA MEDIO – EL PATO	ZARAGOZA	NJI-14201	VISITADA 2013	RECHAZADA
147	MINA TENERIFE - TERRIGENO GOLD MINE E.U.	PEDRO HAROL HERNANDO ORTIZ VILLOTA	10.087.483	TENERIFE	TARAZA	ODI-15281	VISITADA 2014	PTO EN REVALUACIÓN TECNICA
153	MINA DURA	JOSE HERNEY SANCHEZ	8036982	EL GUAIMARO	TARAZA	LLS-16072	VISITADA 2014	SUBSANAR PTO Y PMA
158	SI TE AGUANTAS	OSCAR DAVID ALVAREZ NARVAEZ	6890214	EL PATO	ZARAGOZA	LK9-09581	VISITADA 2014	PENDIENTE DE NOTIFICAR

160	MINA LAS GEMELAS	AMADA DEL ROSARIO AGUIRRE PINZON\ RUIZ MEDINA IRMA LUCIA\ OMAR RENE CORTES CANON	34050604/32550755/ 7310072	EL GUAIMARO	TARAZA	NLI-16521	VISITADA 2014	ARCHIVADA
170	MINA LA BLANQUITA	MARCOS FIDEL DOMINGUEZ VILLADIEGO\ JHON FERNANDO LOPEZ TIVIDOR	98610103	BEJUQUILLA	CACERES	NJQ-14491	VISITADA 2014	ARCHIVADA
204	MINA CMP	DEIVIS FERNANDO LUNA PEREZ	98655136	PIAMONTE - LASCONCHAS	CACERES	OEA-09361	VISITADA 2014	PTO EN REVALUACIÓN TECNICA
84	MINA MANDINGA	EZEQUIEL DE JESUS URIBE GUTIERREZ	15.376.262	RIO MAN	CACERES	NKL-08451	VISITADA 2012	ARCHIVADA
146	INVERSIONES DIAZ AGUDELO S.A.S.	LUIS MIGUEL DIAZ CUELLO	92.125.328	CHIRITA	EL BAGRE	OE6-08221	VISITADA 2014	ARCHIVADA
171	MINA NUFO	JORGE MARIO ZEA RUIZ	71276687	ARENALES	TARAZA	NLK-11561	VISITADA 2014	ARCHIVADA

ANEXO 2: 7 Unidades mineras en superposición con propuestas de contrato de concesión

PROPUESTAS DE CONTRATO (7 UNIDADES MINERAS)									
N°	NOMBRE MINA	PROPIETARIO	IDENTIFICACIÓN	VEREDA O CORREGIMIENTO	MUNICIPIO	RADICADO	ESTADO	ESTADO JURIDICO	CODIGO PROPUESTA
184	MINA BUGONA	ELKIN NONATO ZAPATA MISAS	8038022	LOS CONCHOS	CACERES	LL3-16532	VISITADA 2014	ARCHIVADA	KBA-16151
109	MINA LA PRADERA	LIBARDO EUGENIO VELEZ QUIRAMA	70.119.041	PUERTO BELGICA	CACERES	ODH-09421	VISITADA 2013	ARCHIVADA	B7370005
110	MINA EL TOLOSO	HUGO DE JESUS BARRERA GOMEZ	70.114.191	LOS COMUNEROS	CACERES	ODH-08451	VISITADA 2013	ARCHIVADA	JD4-15224X
111	MINA LA LUCHA 2	NEVER JOSE BERRIO MARRUGO	98.672.975	EL JARDIN	CACERES	NGP-15271	VISITADA 2012	ARCHIVADA	LGG-09561
141	MINA VIJAGUAL	ANDERSON JOHAN SCHNEIDER RODRIGUEZ	3.663.592	CACERI	CACERES	ODN-11301	VISITADA 2014	ARCHIVADA	KB6-08291
201	MINA NECHÍ	CARLOS MARIO BENJUMEA BAENA	71627146	HOYO GRANDE	NECHI	SIN RADICADO	VISITADA 2014	SIN RADICADO	IHF-11511
103	MINA LOS COCOS CACERES	NICOLAS DE JESUS OZUNA ARROYO	11.705.618	LOS CONCHOS Y SAN MARCOS	CACERES	SIN RADICADO	VISITADA 2013	SIN RADICADO	KBA-16151

Anexo 3: 39 Unidades mineras en superposición con títulos mineros

SUBCONTRATO DE FORMALIZACION (41 UNIDADES MINERAS)										
N°	NOMBRE MINA	PROPIETARIO	IDENTIFICACIÓN	VEREDA O CORREGIMIENTO	MUNICIPIO	RADICADO	ESTADO	ESTADO JURIDICO	CODIGO TITULO	TITULAR
3	MINA EL PROGRESO CACERES	JOSE DE LACRUZ ECHAVARRIA MONTIEL	8.047.220	PIAMONTE	CACERES	ODM-15441	VISITADA 2013	ARCHIVADA	JDO-16431	PROYECTO COCO HONDO S.A.S "COCO HONDO S.A.S."
6	MINA LAS TORRES	ISIDRO LUCIO PERALTA MONTESINO	15.306.960	JUAN MARTIN	CACERES	NKK-11271	VISITADA 2013	ARCHIVADA	KIA-11461	MIDRAE GOLD S.A.S
15	MINA LA PORQUERA	JOSE ALCIDES MENDIOLA MORALES	98.611.496	LA PORQUERA	ZARAGOZA	NG9-11321	VISITADA 2013	ARCHIVADA	B6985005 (HHXB-06)	MINERALES OTU S.A.S
19	MINA SANTO CRISTO DE ZARAGOZA	ANDRES JOSE RODRIGUEZ BARRIOS	78.321.780	SANTA CLARA	ZARAGOZA	NIR-10091	VISITADA 2013	ARCHIVADA	B6491005 (HIBJ-23)	MINERALES OTU S.A.S
20	MINA PALANCA S	DAVIDSON ALFONSO GARCES DIAZ	15.307.932	EL GUAIMARO	CAUCASIA	NFR-11201	VISITADA 2012	PARA EVALUACIÓN TÉCNICA D933/2013	IK1-14511X	NUEVA GRANADA MINERALS S.A.S
26	MINA LA POLVORERA	MIGUEL ALFREDO HERNANDEZ GONZALEZ	71.599.523	EL PATO	ZARAGOZA	LLA-11171	VISITADA 2013	SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES POR REGALIAS	B7533B005	MINAS LA CANDELARIA Y CIA LTDA

38	MINA RIO VIEJO EL CAÑO	FABIO LEON QUIÑONEZ ECHAVARRIA	3.672.251	CIMARRON - RIO VIEJO	ZARAGOZA	NHG-11341	VISITADA 2014	ARCHIVADA	L4930005	MINAS LA CANDELARIA Y CIA LTDA
39	MINA LA TINTA VAQUEROS	MARIA ROSMIRA QUIROS TABORDA	39.269.296	VAQUERO	CACERES	NKU-15021	VISITADA 2014	ARCHIVADA	B7257005C1	ASOCIACION AGROMINERA DEL CAUCA
42	MINA TAPIA	LUIS EDUARDO ORREGO ARENAS	3.670.720	EL LIMON Y EL RETIRO	ZARAGOZA	NGB-10071	VISITADA 2013	ARCHIVADA	H6167005 (HGIE-06)	MINERALES OTU S.A.S
44	MINA EL RETIRO	JAIME ORREGO ARENAS	3670719	EL LIMON Y EL RETIRO	ZARAGOZA	ODI-09011	VISITADA 2013	ARCHIVADA	L4669005 (HCIH-05)	MINERALES OTU S.A.S
47	MINA LA VALERIA	NICOLAS ALBERTO HERRERA CALLE	15.535.845	SAN ANTONIO	ZARAGOZA	NKU-14411	VISITADA 2013	EN REVALUACION JURÍDICA	B6640005 (HIBJ-27)	MINERALES OTU S.A.S
56	COOPMINAS - MINA ORO VERDE	ALEX MAURICIO MOLINA NIETO	98.610.872	SAN ANTONIO	ZARAGOZA	OBR-16531	VISITADA 2013	ARCHIVADA	B6491005 (HIBJ-23)	MINERALES OTU S.A.S
64	MINA BRITANYA	JHON JAIRO BOLIVAR JARAMILLO	94.510.432	EL JARDIN - EL DESEO	CACERES	OCC-15011	VISITADA 2013	ARCHIVADA	JBj-08321	FUNECSA S.A.
82	MINA ESPIRITU SANTO	ALVARO DE JESUS JARAMILLO SEPULVEDA	71.796.714	ALTO DEL TIGRE - ALTO DE CACERI Y NEJIGUILLA	CACERES	NKU-10341	VISITADA 2014	ARCHIVADA	KB5-15371	JHON JAIRO HENAO ZAPATA
86	MINA CELESTE	WILSON ANTONIO TORO RIOS	16.203.876	LA PORQUERA	ZARAGOZA	OAB-16571	VISITADA 2013	ARCHIVADA	B6985005 (HHXB-06)	MINERALES OTU S.A.S
89	MINA LOS CONCHOS	BENITO SOTO JULIO	15.308.270	LAS FRIAS	CACERES	OBP-15471	VISITADA 2013	RECHAZADA	JDO-16431	PROYECTO COCO HONDO S.A.S "COCO HONDO

										S.A.S."
91	MINA EL DIVINO NIÑO	HECTOR FABIO GIRALDO BALCAZAR	94.409.071	SAN ANTONIO	ZARAGOZA	OCC-11051	VISITADA 2013	ARCHIVADA	B6491005 (HIBJ-23)	MINERALES OTU S.A.S
92	MINA TRANSPORTE, BALASTRA Y PREFABRICADOS CARACOLI	MARIA EUGENIA QUINTERO	39.271.003	CAUCASIA	CAUCASIA	NFJ-16101	VISITADA 2012	RECHAZADA	NHH-15101	JOSE NADIN ARABIA ABISAAD
93	MINA LA ESPERANZA A LOS DELIRIOS	ULISES NICOLAS ROMERO ZAPAS	15.662.876	LA CUMBIA	ZARAGOZA	LJP-10271	VISITADA 2013	ARCHIVADA	H6167005 (HGIE-06)	MINERALES OTU S.A.S
94	BALASTRA Y PREFABRICADOS CARACOLI	JAIR BECERRA	84.042.498	CAUCASIA	CAUCASIA	NFQ-15561	VISITADA 2012	EN REEVALUACION JURIDICA	JDG-14531	CONAMBIENT S.A.S
99	MINA 81	VICENTE JIMENEZ CUELLO	15.668.561	PALANCA Y EL TIGRE	CAUCASIA	ODN-16411	VISITADA 2012	ARCHIVADA	IKM-10191	LUIS GUILLERMO FLOREZ BLAIR
104	MINA LA LUCHA ZARAGOZA	DAIRO ENRIQUE ORTEGA TREJOS	15.304.414	EL LIMON	ZARAGOZA	NLQ-15431	VISITADA 2013	ARCHIVADA	L4669005 (HCIH-05)	MINERALES OTU S.A.S
105	MINA ESPERANZA TAMANA	JOSE ONEL MORENO MONTOYA	71.993.644	JARDIN	CACERES	NHR-16361	VISITADA 2012	RECHAZADA	JBj-08321	FUNECSA S.A.
106	MINA BIJAGUAL	MINERA LA MAGDALENA	70.119.041	BEJUGUILLA	CACERES	ODG-09091	VISITADA 2014	ARCHIVADA	IKT-14401	VICTOR MANUEL

		S.A.S. / LIBARDO EUGENIO VELEZ QUIRAMA								MARTINEZ MORENO
115	INVERSIONES MINA EL PROGRESO	MARTA ISABEL HERNANDEZ GONZALEZ	39.170.614	EL PATO	ZARAGOZA	NH3-09581	VISITADA 2013	ARCHIVADA	B7533B005	MINAS LA CANDELARIA Y CIA LTDA
128	INVERSIONES MINA PALLARES ORTIZ	OBINSON ANTONIO PALLARES ORTIZ	98.674.028	JARDIN TAMANA	CACERES	ODF-16401	VISITADA 2013	ARCHIVADA	JBj-08321	FUNECSA S.A.
144	MINA MELANI	LUIS FRANCISCO PIANETA FLOREZ	8.203.369	EL RETIRO	ZARAGOZA	OE6-10221	VISITADA 2013	ARCHIVADA	H6603005 (HHXB-07)	ESCORPION S.O.M
159	CAÑON DE ROJAS	HENRY CORTES JIMENEZ	15539087	EL SALTILLO	ZARAGOZA	NHH-10241	VISITADA 2014	ARCHIVADA	B6198005 (HJID-04)	MINERALES OTU S.A.S
168	MINA LA CUMBIA	MONICO RAFAEL PENA MONTES	8036056	LA PORQUERA - SAN ANTONIO	ZARAGOZA	OD8-11321	VISITADA 2014	ARCHIVADA	L4669005 (HCIH-05)	MINERALES OTU S.A.S
176	LA SILVA	JANETH ZAPATA HENAO\ LUIS ALFONSO LONDONO GONZALEZ\ MARIA ELVIRA GAVIRIA DE LEDESMA	22239362	EL VEINTE - QUEBRADONAS	ZARAGOZA	OE7-08121	VISITADA 2014	ARCHIVADA	G6184005	MARCO AURELIO FLOREZ RAMIREZ/M ARCO FIDEL ZAPATA GALLON

187	EL ALACRAN	HERNANDO ANTONIO AGUDELO FLOREZ/ FRANCISCO LUIS HERNANDEZ HERNANDEZ/ YURIS MARY SANCHEZ MURILLO/ MEDARDO DE JESUS OCHOA MOTOYA/ YANET CERPA HERAZO/ ANGEL ALBERTO PARRA ESPINOZA/ JOSE EZEQUIEL PALACIO FAJARDO/ EDILBERTO CARO	71085804-71082869-1045137280-98467644-39272780-71004471-71084366	LA PORQUERA	ZARAGOZA	LLS-09261	VISITADA 2014	EN REEVALUACIÓN JURÍDICA	H6167005 (HGIE-06)	MINERALES OTU S.A.S
190	MINA CELESTE 2	OSCAR DE JESUS CASTAÑO	3567063	LA PORQUERA	ZARAGOZA	OEA-15583	VISITADA 2014	TERMINOS DE REQUERIMIENTO D933/2013	H6985005 (HHXB-06)	MINERALES OTU S.A.S
191	MINA EL CHIVO	ARGEMIRO DE LA OSSA SIERRA	71994752	CANDILEJAS	CACERES	SIN RADICADO	VISITADA 2014	SIN RADICADO	IKG-16022X	JUAN CARLOS ANAYA MARTINEZ
194	MINA SANTA ANA	NELSON DE LA OSSA	1128404817	SAN JUAN DE POPALES	ZARAGOZA	SIN RADICADO	VISITADA 2014	SIN RADICADO	JDU-16491	MINERALES OTU S.A.S
195	MINA DOÑA BARBARA	NURY DE JESUS PINEDA FLOREZ	32535699	QUEBRADONA UNO	ZARAGOZA	OE9-08592	VISITADA 2014	ARCHIVADA	L4783005 (HCII-08)	MINATURA COLOMBIA S.A.S

196	MINA OLAYO 2	GERARDO GABRIEL PINEDA ROJAS	71697966	NARANJAL	ZARAGOZA	OE9-09181	VISITAD A 2014	PENDIENTE DE NOTIFICAR	JAF-16081	MINERALES OTU S.A.S
197	MINA OLAYO	FREDYS ANDRES PINEDA ROJAS	70097655	NARANJAL	ZARAGOZA	OE9-10232	VISITAD A 2014	ARCHIVAD A	JAF-16081	MINERALES OTU S.A.S
203	MINA ALEMANI A	IVÁN DARÍO OLIVEROS RODRÍGUEZ	8045812	ESMERALDA	CACERES	SIN RADICADO	VISITAD A 2014	SIN RADICADO	JAF-14191	CAMILO HERNANDO TRUJILLO CORREA
198	MINA EL MONTON	TERESA ROJAS DE PINEDA	22235214	SAN JUAN DE POPALES	ZARAGOZA	OE9-11234	VISITAD A 2014	ARCHIVAD A	JDU-16491	MINERALES OTU S.A.S

Bibliografía

Agencia Nacional de Minería. (05 de 03 de 2015). *www.anm.gov.co*. Recuperado el 09 de 03 de 2015, de <http://www.anm.gov.co/?q=Avances-formalizacion-mineros-tradicionales-Antioquia>

Contraloría General de Antioquia, (2013). *Informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente en Antioquia*. Medellín.

Contraloría General de Antioquia (2013). *Informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del medio ambiente en Antioquia, 2010-2011*.

Bernal, Andrés Botero. (2003). *Diagnóstico de la Eficacia del Derecho en Colombia y otros ensayos*. Medellín: Señal Editora.

Bernal, Andrés Botero. (2010). *Ensayos jurídicos sobre teoría del derecho*. Buenos Aires: La ley. Facultad de Derecho UBA.

Bertomeu, P. F. (s.f.). Universidad de Buenos Aires. Obtenido de www.fvet.uba.ar/postgrado/especialidad/clase_metodologia.ppt

BIOREDD+, P. (2015). De la legalización al manejo responsable. Sobre la pequeña minería de oro y sus impactos. Colombia.

Ministerio de Minas y Energía. (08 de Julio de 2014). Por la cual se adopta la Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia. *Resolución 90719*. Bogotá D.C. , Colombia.

Ministerio de Minas y Energía. (27 de Mayo de 2015). Resolución número 4 0599 de 2015. *Por medio de la cual se adopta el Glosario Técnico Minero*. Bogotá D.C., Colombia.

Gobernación de Antioquia (2015). Pautas para la formalización minera en el departamento de Antioquia. Medellín, Antioquia, Colombia.

Gobernación de Antioquia. (19 de 09 de 2012). *www.antioquia.gov.co*. Recuperado el 09 de 03 de 2015, de <http://www.antioquia.gov.co/index.php/prensa/historico/9868-primer-laboratorio-de-formalizacion-y-legalizacion-minera-en-antioquia>

Gobernación de Antioquia. (31 de 01 de 2013). *http://www.antioquia.gov.co/*. Recuperado el 09 de 03 de 2015, de <http://www.antioquia.gov.co/index.php/prensa/historico/12053-avanza-proceso-de-formalizacion-y-legalizacion-minera-en-el-bajo-cauca>

Gobernación de Antioquia. (03 de 2015). *Gobernación de Antioquia*. Recuperado el 07 de 03 de 2015, de <http://www.antioquia.gov.co/index.php/minas2/24416-la-formalizaci%C3%B3n-minera,-un-tema-para-apoyar-el-posconflicto>

Jorge Giraldo Ramírez, J. C. (2012). *Informalidad e ilegalidad en la explotación del oro y la madera en Antioquia*. Medellín: Universidad Eafit, Fundación Proantioquia.

Morales, N. B. (s.f.). [www.http://sostenibilidad.semana.com/](http://sostenibilidad.semana.com/). Recuperado el 03 de 09 de 2015, de <http://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/multimedia/mineria-aluvion-cielo-abierto/32234>

Posada, V. V., & Sepúlveda, G. F. (julio de 2013). Diagnóstico minero y económico del Departamento de Antioquia. *Boletín ciencias de la tierra*, 125-134.

Secretaría de Minas (2015). 08-07-2015 Presentación Laboratorio. Medellín.

Secretaría de Minas. (21 de 09 de 2012). 21-09-2012 Laboratorio Formalización Bajo Cauca. Medellín, Antioquia.

Soriano, R. (1997). *Sociología del Derecho*. Barcelona: Editorial Ariel, S.A.

United States Agency for International Development. (28 de 04 de 2014). *http://www.elbagre-antioquia.gov.co/*. Recuperado el 09 de 03 de 2015, de *http://www.elbagre-antioquia.gov.co/apc-aa-files/38353661633561373234346163363831/boletn-1-.pdf*

Urán, A. (Septiembre de 2013). La legalización de la minería a pequeña escala en Colombia. *Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, 255-283.

Villegas, M. G. (2014). *La eficacia simbólica del derecho*. Bogotá, Colombia: IEPRI : Debate.

FUENTES NORMATIVAS

Asamblea Departamental de Antioquia. Ordenanza 14 de 2012. Por medio de la cual se adopta el Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015 Antioquia La Más Educada. Junio 14 de 2012.

Constitución Política de Colombia

Congreso de Colombia. Ley 685 de 2001. **Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones. Agosto 15 de 2001.**

Congreso de Colombia. Ley 1382 de 2010. **Por el cual se modifica la ley 685 de 2001 Código de minas. Febrero 9 de 2010.**

Congreso de Colombia. 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.

Presidencia de la República de Colombia. Decreto 2715 de 2010. **Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1382 de 2010. Julio 28 de 2010.**

Presidencia de la República de Colombia. Decreto 1970 de 2012. Por el cual se modifica el Capítulo II del Decreto número 2715 de 2010. Septiembre 21 de 2012.

Presidencia de la República de Colombia. 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. Mayo 09 de 2013.

Presidencia de la República de Colombia. Decreto 1073 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía. Mayo 26 de 2015.