



# Universidad de La Sabana

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
PROGRAMA DE CIENCIAS POLÍTICAS

**TRABAJO DE GRADO:**

**LA POLÍTICA DE MINERÍA EN COLOMBIA: UN ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS EN LOS GOBIERNOS DE JUAN MANUEL SANTOS CON BASE EN LA  
INFORMALIDAD E ILEGALIDAD EN EL SECTOR**

**PRESENTAN:**

**SANTIAGO ANDRÉS RAMOS FERNÁNDEZ  
SANTIAGO FONSECA NAVARRO**

**DIRECTORA DE TRABAJO:  
CONSTANZA BEJARANO RAMOS**

## **Resumen**

El siguiente trabajo expone y analiza la problemática de minería ilegal e informal del sector minero colombiano con base en el aparato normativo e institucional desarrollado e implementado durante los gobiernos de Juan Manuel Santos. Para ello, se realiza un marco teórico y conceptual teniendo en cuenta las variables de la hipótesis y, de este modo se exponen y estudian las principales políticas y programas emprendidos, esto con base en el análisis de las políticas públicas propuesto por André Roth y el ciclo de vida de las políticas públicas que presenta Josep Vallés. Finalmente se desarrolla una crítica analítica y reflexiva sobre los avances y fallas que presentan dichas políticas y programas.

**Palabras Clave:** Análisis de política pública, minería ilegal, minería informal, pequeña y mediana minería, Colombia

## **Abstract**

The following paper exposes and analyzes the problem of illegal and informal mining in the Colombian mining sector based on the regulatory and institutional programs developed and implemented during the governments of Juan Manuel Santos. For this, a theoretical and conceptual framework is carried out taking into account the variables of the hypothesis and, in this way, the main policies and programs undertaken are exposed and studied, based on the analysis of public policies proposed by André Roth and the life cycle of public policies presented by Josep Vallés. Finally, an analytical and reflexive critique is developed on the advances and failures presented by these policies and programs.

**Keywords:** Policy analysis, illegal mining, informal mining, small and medium mining, Colombia.

## 1. Índice

1. Índice	3
2. Índice de abreviaturas	4
3. Introducción	5
4. Metodología	9
5. Marco teórico conceptual	13
5.1. Las políticas públicas y su análisis	13
5.2. La dimensión política de lo ambiental: una aproximación conceptual a la minería ilegal en Colombia	18
6. La minería en Colombia: una panorámica	23
6.1. Antecedentes: el código minero como hito en el rol del estado en el sector minero	23
6.2. El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos	24
6.3. El Censo Minero Departamental 2010-2011	29
6.4. Las reformas emprendidas por el primer gobierno Santos	35
6.5. El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos juntos por un nuevo país	42
6.6. La Política Minera de Colombia: Bases para la minería del futuro	46
6.7. La Formalización Minera: análisis de la evolución de su normatividad	50
7. Conclusiones	52
8. Bibliografía	62
9. Anexos	66

## 2. Índice de Abreviaturas

**ANLA** Agencia Nacional de Licenciamiento Ambiental

**ANM** Agencia Nacional de Minas

**CAR** Corporación Autónoma Regional

**DNP** Departamento Nacional de Planeación

**FNR** Fondo Nacional de Regalías

**INGEOMINAS** Instituto Nacional de Investigaciones Geológico-Mineras

**MINMINAS** Ministerio de Minas y Energías

**PDM** Plan de Desarrollo Minero

**PEN** Plan Energético Nacional

**PND** Plan Nacional de Desarrollo

**PNFM** Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia.

**PNM** Política Nacional Minera de Colombia: Bases para la minería del futuro

**PREALCOIT** Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe y la Organización Internacional del Trabajo

**RAE** Real Academia Española

**RMN** Registro Minero Nacional

**SGC** Servicio Geológico Colombiano

**SGR** Sistema General de Regalías

**TIC** Tecnologías de la Información y la Comunicación

**UPM** Unidad de Producción Minera

**UPME** Unidad de Planeación Minero Energética

### 3. Introducción

La situación que atraviesa el país en relación con el desarrollo económico regional, entendido como vehículo para el desarrollo y la construcción de la tan necesaria, y ansiada por las comunidades, paz territorial<sup>1</sup>, es una prioridad para la agenda política nacional. El sector minero para el primer trimestre de 2018 representa el 5.18% del Producto Interior Bruto (PIB) a pesar de la caída en comparación con el primer trimestre de los dos años anteriores (MinMinas, 2018, p. 2 y ss.). La situación de ilegalidad e informalidad del sector, tal y como relata la Defensoría del Pueblo (2010, p. 16 y ss.) tiene un impacto negativo en las cifras del PIB que el sector pudiera realmente representar. Como señala Urán (2013, p. 256 y ss.) una política de legalización y formalización oportuna podría mejorar la economía y el crecimiento económico de forma significativa (p. 258).

De otro lado, el informe La Minería de Hecho en Colombia identifica estudios de caso de seis regiones del país y las problemáticas asociadas a la actividad minera, señalando las cuestiones de informalidad e ilegalidad como las que requieren en 2010 de mayor atención por parte del ejecutivo (Defensoría del Pueblo 2010, p.16 y ss.). Así las cosas, resalta la minería ilegal y sus porcentajes en los siguientes departamentos: Córdoba (86%), Boyacá (69%), Risaralda (64%), Quindío (62%), Valle del Cauca (55%), Caldas (52%) y Antioquia (46%) (p. 17).

---

<sup>1</sup> La paz territorial es un concepto acuñado por el Gobierno de Juan Manuel Santos. En concreto, se trata de un concepto construido por el Alto Comisionado para la Paz Sergio Jaramillo. Hemos empleado la conferencia que dictó el Dr. Jaramillo en la Universidad de Harvard el 13 de marzo de 2012. Se puede consultar el contenido de esta conferencia en el siguiente enlace: <https://interaktive-demokratie.org/files/downloads/La-Paz-Territorial.pdf>

El análisis de la literatura que aborda la cuestión minera en Colombia desde 2010 al presente, permite ver un vacío en relación con la evaluación de las políticas Santos para el sector objeto de escrutinio. Existen trabajos que abordan el impacto socioeconómico y ambiental de la actividad minera en Colombia (Fedesarrollo, 2012) y (Güiza, 2011) que analizan asuntos normativos, ambientales y económicos, sin embargo, se encuentran en lapsos previos a la propuesta investigativa. De la misma forma se identifican varios autores que han abordado las disyuntivas legal/ilegal y formal/informal revelando cifras más que significativas de la situación del sector en el país. Así Güiza y Aristizábal (2013) y Güiza (2014) revelan algunas dimensiones de la ilegalidad y la situación de titulación minera del país. Otro autor que aborda la cuestión de legalización y los debates conceptuales que lo informan es Urán (2013), que plantea unas alternativas para consolidar un nuevo proceso de minería sostenible desde las perspectivas ambiental y social. De nuevo, se analizan periodos de tiempo que escapan al propuesto en este trabajo si bien sirven para dimensionar el conjunto de externalidades negativas que informan, en palabras de Juárez (2015, p.136 y ss.), la minería ilegal tales como “destrucción ambiental, evasión de cargas tributarias y regulación, incidencia en los intentos de ordenamiento territorial y en las políticas de seguridad, alejamiento del régimen laboral y utilización de menores de edad para el trabajo” (Juárez, 2015, con base en Procuraduría General de la Nación (2011)).

En relación con la informalidad de la minería se ha evidenciado la existencia de literatura que aborda el fenómeno haciendo un uso indistinto de los términos ilegal e informal, y su repercusión desde la perspectiva de la seguridad y convivencia ciudadana Gallego *et al.* (2018, p.102 y ss.). Desde esta misma óptica criminal se ha encontrado el reciente trabajo de Leal (2019) que además vincula la minería ilegal con la criminalidad organizada y el conflicto armado. Autores como Ortiz-

Riomalo y Rettberg (2018) abordan también la relación entre la minería ilegal de oro y el crimen organizado. De la misma forma y en conjunción con el acuerdo de paz alcanzado con las FARC en 2016, Massé y Le Billon (2017) abordan las relaciones entre minería ilegal, el proceso de paz y el crimen organizado. En Colombia los nexos entre la minería de oro ilegal y crimen organizado transnacional son evidentes y se han desarrollado numerosos trabajos que abordan esta relación. Resulta interesante ver como el fenómeno criminal en conjunción con el modelo neoliberal extractivista, establecido en 2001 por el Presidente Andrés Pastrana Arango, ha impulsado la informalidad minera (Massé y Le Billon, 2017, p.5).

Dicho lo anterior, se identifica la ausencia en la literatura recolectada, de una evaluación de las políticas mineras y, por ello, se insta a realizar este ejercicio evaluativo a la luz de la situación ilegal e informal del sector. Como revela el Censo Departamental Minero, la problemática informal e ilegal tienen mayor impacto en la pequeña y mediana minería, alcanzando índices del 65% y el 57% de informalidad, respectivamente.

**Tabla 1. Tamaño de las UPM censadas discriminadas por razón de la tenencia o no del título minero**

TIPO DE MINERÍA	UPM tipo/ UPM censadas	CTM <sup>2</sup>	STM
<b>Pequeña (-6 empleados)</b>	10.384/14.357	3.572 (37%)	6.812 (65.6%)
<b>Mediana (6 a 100 empleados)</b>	3.859/14.357	1.659 (43%)	2.199 (57%)

<sup>2</sup> Leyenda: CTM: con título minero; STM: sin título minero.

<b>Gran (+ 100 empleados)</b>	98/14.357	81 (82%)	17 (18%)
-------------------------------	-----------	----------	----------

Elaboración de los autores a partir del Censo Minero Departamental 2010-2011.

La información contenida en la Tabla 1 conduce a analizar las políticas desarrolladas por los Gobiernos Santos a la luz de estas situaciones específicas, y más aún, como se advertía en líneas anteriores, ante la ausencia concreta de un ejercicio evaluativo de las mismas. Es por todo ello que por medio de este trabajo se trata de dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿las políticas públicas implementadas durante los gobiernos de Juan Manuel Santos cuentan con los elementos suficientes para mejorar la situación de informalidad e ilegalidad del sector minero en Colombia?

Así las cosas, es preciso resolver dos cuestiones específicas: por un lado, analizar cronológicamente y en términos eminentemente descriptivos las políticas que abordan las cuestiones enumeradas. Y, por el otro, evaluar estos instrumentos a la luz del proceso de construcción de la política pública.



#### 4. Metodología

El trabajo que se propone a continuación es un análisis de políticas públicas que abordará la situación de la ilegalidad e informalidad de la pequeña y mediana minería en Colombia. La hipótesis que se propone, en concordancia con la pregunta que se plantea en la introducción del presente trabajo, es: “las políticas públicas implementadas durante los gobiernos de Juan Manuel Santos presentan claras deficiencias estructurales, investigativas y prácticas, sin embargo han logrado de forma parcial mejorar la situación de informalidad e ilegalidad del sector minero en Colombia”. Antes de delimitar el objeto, resulta útil desagregar la hipótesis y determinar el significado literal y politológico de los términos empleados.

Así las cosas, se busca evidenciar si efectivamente, existe relación fundada entre las dos variables objeto de investigación: de un lado, las políticas públicas y marco normativo desarrollados para atacar el problema/necesidad de la ilegalidad e informalidad minera (considerada la variable independiente), y de otro lado, la parcial mitigación de la actividad minera ilegal e informal en Colombia (considerada la variable dependiente) y entendida en este trabajo como consecuencia de un marco normativo y administrativo poco adecuado para el sector en el país. Es importante señalar que el ejercicio evaluativo se concentra en el lapso de ocho años que se corresponden con los dos gobiernos presididos por Juan Manuel Santos Calderón, y a su vez por razón del Censo Minero Departamental 2010-2011 que representa el punto de partida diagnóstico de la situación de la minería en Colombia de forma oficial. Como se evidenció en la

Tabla 1, el Censo Minero en cuestión, estableció la línea base que recoge la situación de ausencia de títulos en la pequeña y mediana minería

Teniendo en cuenta las variables planteadas, es necesario crear un marco teórico y conceptual que nos de las referencias sobre, primero los conceptos próximos a las políticas públicas y su análisis, estos con base en la variable independiente presentada con antelación.

Por otro lado, la variable dependiente que se identificó con la informalidad e ilegalidad minera, conduce a la necesidad de construir un marco teórico y conceptual que aborde la actividad minera en Colombia. Es por ello que resulta de especial interés ahondar en los conceptos de minería ilegal, minería legal, minería informal y minería formal.

Hechas estas aclaraciones sobre el escenario hipotético, se puede afirmar que el trabajo se circunscribe en un análisis de políticas públicas, en este caso, aquellas que fueron implementadas durante los gobiernos de Juan Manuel Santos, a partir de una investigación de carácter cualitativo. Con todo, se construye un diagnóstico de la situación de la minería en Colombia en el año 2010, que permita trazar un esbozo de la situación previa a la batería de medidas, instrumentos, legislación y política pública que se han impulsado desde ese mismo año. Ello obliga a analizar principalmente:

1. El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”.
2. Censo Minero Departamental 2010-2011.
3. La Política Nacional para la formalización de la minería en Colombia.

4. El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”.
5. La Política Nacional Minera de Colombia: Bases para la minería del futuro.

Así las cosas se propone un ejercicio inicial, eminentemente descriptivo, que permita establecer los objetivos que se plantean en los instrumentos mencionados, así como el marco normativo desarrollado para dar cumplimiento a esas políticas.

Se trata de evaluar en cada unidad de política pública los elementos que Roth (2002) propone para el análisis de políticas públicas:(a.) los objetivos que se plantean las instituciones; (b.) los medios y acciones empleados para materializar los objetivos; y (c.) los resultados que se obtienen (p.27).

A su vez, se propone analizar también por cada política las fases que Vallés (2006, p. 399) identifica y que resumen el ciclo de vida de las políticas públicas, y que se abordarán de nuevo con mayor detenimiento en el marco teórico conceptual. De este modo y teniendo en cuenta que la política minera puede considerarse una política de mediano y largo plazo, se propone evaluar las fases propuestas por Vallés (2006) interpretando que los diferentes instrumentos de política pública formulados por los dos Gobiernos de Juan Manuel Santos conforman una sola política, no sin antes tomar en cuenta que debido a la reciente implementación de estas no se puede hacer un análisis completo de las políticas implementadas.

Todo ello tiene especial sentido al revisar el documento elaborado por la Unidad de Planeación Minero Energética (en adelante UPME) (2006, p. 67 y ss.) que precisamente recoge la necesidad

de abordar el sector minero en el largo plazo con base en los consensos necesarios que permitan articular una política que más que de gobierno sea de Estado.

Para reforzar el análisis de la política pública se va a contar con dos entrevistas estructuradas, puesto que las preguntas están preestablecidas y son las mismas para los dos entrevistados. Dichas entrevistas son realizadas a dos expertos en la materia: de un lado el Coronel Álvaro Cardozo quien desde la Dirección Nacional de Carabineros (en adelante, DICAR) de la Policía Nacional lidera el grupo de lucha contra la extracción ilícita de recursos minerales, y de otro, la Dra. Olga Lucía Patin Cure, Procuradora Judicial Ambiental y Agraria desde 2011.

## 5. Marco teórico conceptual

Como se ha podido introducir en párrafos anteriores, es objeto de esta parte delimitar conceptualmente el objeto de investigación, además de identificar la literatura que ha abordado el problema a nivel conceptual y que permita justificar que la minería informal deviene un asunto político en sí mismo a la vez que se circunscribe en la dimensión ambiental de la política. Teniendo en cuenta la hipótesis sobre la que se está trabajando, será imperativo hilar conceptualmente al menos alrededor de dos grupos de conceptos:

- a. Qué enfoques para su análisis se ajustan al trabajo y cuál es el ciclo de las políticas públicas y su evaluación.
  
- b. Qué se entiende en la República de Colombia por minería ilegal e informal, y sus conceptos colindantes.

### 5.1. Las políticas públicas y su análisis

En esta parte, se realiza un recorrido a través de la literatura científica que aborda el concepto de política pública y su análisis. Se trata de la dimensión de la política entendida como producto y como resultado (*policy*), precisamente de la actividad política (*politics*), valga la redundancia (Roth, 2002, p.14), siendo esta la definición que se ajusta más para este trabajo.

También se tienen en cuenta otras definiciones con el fin de ahondar en el ejercicio investigativo, como la de las políticas públicas según Dye (1992) que se definen como “todo lo que un gobierno hace o deja de hacer”(p. 2). Mény y Thoening (1992) ofrecen otra definición: “la

acción de las autoridades en el seno de la sociedad” o, Dubnick y Bardes (1983) hablan de “lo que los gobiernos hacen en relación con un *issue*” (p. 7), lo que implica ya no sólo el hacer o no de una autoridad pública sino la relación de la respuesta gubernamental con los problemas que son públicos. Asumiendo que la minería es una actividad que afecta el medio ambiente y este es tratado como un asunto público encarna una problemática en donde el accionar del Estado debe dar respuesta.

En este orden de ideas resulta importante ahondar en la disciplina politológica que representa el diseño y análisis de políticas públicas, que como se ha mencionado con anterioridad, será con base en las investigaciones realizadas por Roth y Vallés, debido a que se articulan pertinentemente al ejercicio investigativo que busca este trabajo.

Para Vallés (2006, p.396 y ss.) resulta fundamental el carácter coercitivo de estas decisiones públicas a las que se denominan políticas públicas. Es claro para el autor, que no se trata de decisiones voluntarias, sino de determinaciones que se imponen precisamente por la autoridad que deriva de los poderes públicos. Vallés identifica cuatro tipos de políticas públicas en función de cómo (directa o indirectamente) y sobre quién (individuos o toda la comunidad) se ejerce la coacción, resultando las siguientes categorías: (a.) políticas regulativas, en las que la coacción se ejerce directamente y sobre unos individuos concretos; (b.) políticas distributivas, donde la coacción es indirecta y ejercida sobre individuos concretos; (c.) políticas redistributivas, donde la coacción se ejerce sobre toda la comunidad y de forma directa; y, finalmente, (d.) políticas institucionales, en las que la coacción se ejerce sobre toda la comunidad de forma indirecta (p.397). Cabe señalar que el objeto de estudio está precisamente ubicado en las políticas regulativas, en

tanto de forma directa, donde el Estado ejerce su coerción estableciendo un marco legal y de política pública que es la limitante para el que quiere ejercer esa actividad económica. Además, no afecta a toda la comunidad sino tan sólo a aquellos ciudadanos que son afectados por la normatividad que limita la actividad minera.

Establecido qué se entiende por política pública resulta necesario ahondar en el análisis de políticas públicas y su proceso. En este sentido Roth (2002) ofrece un decálogo de los distintos enfoques para el análisis de la política pública, no sin antes definir los elementos que conforman una política pública, y por ende, se identifican los elementos que resultan de importancia para los intereses investigativos de esta disciplina de las ciencias sociales.

En términos de enfoques, Roth (2002) los agrupa en las tres grandes posturas que abordan el Estado y las políticas públicas, de acuerdo con el énfasis que se imprima: teorías centradas en la sociedad, teorías centradas en el Estado y las teorías mixtas (p. 29). Las primeras son aquellas que consideran el Estado como variable dependiente de la sociedad, siendo las políticas públicas el resultado (*output*) de las relaciones de fuerza, jerarquía entre grupos, clases e individuos que determinan las demandas (*input*) del sistema político. Las teorías centradas en el Estado consideran que éste es independiente de la sociedad, siendo la estructura estatal e institucional y los decisores públicos los selectores exclusivos de *inputs* y proveedores de *outputs*. Finalmente las teorías mixtas, tratan de buscar explicaciones multicausales dependientes tanto de factores internos/institucionales como externos/sociales.

En este último grupo de teorías se identifica, *a priori*, una mayor capacidad explicativa del enfoque. En específico, el enfoque neoinstitucional propuesto por March y Olsen (1984) (1989) en Roth (2002, p. 37) considera que las instituciones son fundamentales para comprender los outputs del sistema político, sin embargo, rechazan la visión reduccionista del institucionalismo clásico, considerando la importante interdependencia entre instituciones sociales y políticas. Es decir, se transgrede la dimensión formal de las instituciones para incorporar variables culturales, paradigmas, prácticas, etc., lo que Kingdon (2003) ha denominado la teoría de la convergencia crítica. Este enfoque se toma, teniendo en cuenta que los hacedores de política pública, en este caso a nivel gubernamental, toman como referencia las demandas sociales para realizar su trabajo.

De forma similar a lo que ocurre con el modelo del *garbage can*<sup>3</sup>, que asumiendo la multiplicidad de actores, problemas y soluciones que se conjugan e interactúan en el proceso de las políticas públicas, busca soluciones teniendo en cuenta la perspectiva institucional y social. Siguiendo el hilo argumental de Kingdon, el éxito del proceso radica en los episodios de convergencia entre los problemas, las políticas y el ambiente político. En las palabras que lo recoge Ordóñez-Matamoros (2013) y se cita textualmente, “los problemas han alcanzado el estatus de problema público, hay experticia y recursos adecuados, y hay voluntad política” (p.55).

En síntesis, la esencia del presente trabajo es, (a.) analizar la dimensión del problema en 2010 cuando se produjo el cambio político que priorizó la cuestión minera en la agenda política, (b.) analizar las soluciones y regulaciones que incorpora la política pública y (c.) evaluar la situación

---

<sup>3</sup> Modelo que pone el énfasis en la situación incertidumbre y a complejidad de las relaciones entre actores. Así se asimila el proceso de toma de decisiones con una caneca de basura donde la multiplicidad de actores introduce sus problemas, soluciones, procedimientos, estrategias... Así para que se tome una decisión debe existir en el seno de la caneca una concatenación de problema-oportunidad-actores- solución (Ordóñez-Matamoros, 2013, p.46 y ss.).



en la que se encuentran hasta el momento las políticas y cuál ha sido su impacto real. Estos tres puntos resumen a cabalidad el método que se empleará.

Una vez identificado el enfoque de análisis que se propone para abordar la cuestión minera en Colombia, es preciso introducir el ciclo de la política pública en aras de poder determinar las unidades de análisis que son de interés de este estudio. La literatura científica que atiende esta cuestión ofrece, -como en el caso de la definición de política pública-, gran número de propuestas al respecto. Para Vallés (2006, p.399) el ciclo se resume en cuatro fases además del momento de cierre y reinicio del proceso que se articula a través de la retroalimentación: (a.) Iniciación, donde se construye el problema y se incluye en la agenda; (b.) Elaboración, fase donde se formulan las alternativas de solución al problema; (c.) Implantación, momento en el que se implementa la solución o soluciones seleccionadas; (d.) Evaluación y sucesión, etapa en la que se decide sobre la continuidad o no de la solución implementada; (e.) Finalmente cierra el ciclo una fase de retroalimentación que nos conduce de nuevo al momento (a), para seguir de nuevo el ciclo completo.

## **5.2. La dimensión política de lo ambiental: una aproximación conceptual a la minería ilegal e informal en Colombia**

Barnett (2010, p. 123) sostiene que en la medida que el cambio ambiental plantea riesgos para la integridad territorial y el crecimiento económico de los estados, así como tiene efectos en la salud y el bienestar de los individuos, es considerado un asunto político perteneciente a la agenda política de seguridad. Hoy en día son tan trascendentes los asuntos ambientales, tanto así que la mayoría de gobiernos del mundo tienen una cartera específicamente dedicada a los temas relacionados con el medio ambiente. Así las cosas, resulta pertinente pensar que aquellas actividades económicas que tienen incidencia negativa en el ambiente deban estar reguladas a la luz de los objetivos que se haya marcado la política pública al respecto.

En esta parte se ofrecen también algunas aclaraciones conceptuales en relación con lo que en el contexto colombiano se debe comprender como minería ilegal y demás conceptos próximos. Es importante acudir al contexto nacional por razones que pudieran resultar necesarias teniendo en cuenta la delimitación geográfica de este documento, sin embargo, tras analizar la literatura científica que aborda la cuestión vemos que Mosquera (2006, p. 3 y ss.) al hacer precisiones conceptuales advierte en su estudio regional<sup>4</sup> que las definiciones de la actividad económica minera, y más específicamente la pequeña minería no son coincidentes en los distintos países estudiados. Por el contrario, en cada país por razón de su tradición cultural, económica y social se definen y designan las actividades que las conforman.

---

<sup>4</sup> Estudio que recoge los retos de la formalización de la minería artesanal y en pequeña escala en Bolivia, Perú, Colombia y Ecuador.

En este orden de ideas, teniendo en cuenta la especialidad pública que representa el sector minero, es necesario acudir a los conceptos emitidos por el Ministerio de Minas y Energía<sup>5</sup> (en adelante, MinMinas) y la Agencia Nacional de Minas<sup>6</sup> (en adelante, ANM). En efecto la Ley 685/2001<sup>7</sup>, más conocida como el Código de Minas, recoge en su artículo 68<sup>8</sup> la obligatoria adopción por parte del Gobierno Nacional de un glosario o lista de términos técnicos en materia minera que será de uso obligatorio por parte de las autoridades y los particulares. Dando cumplimiento a este mandato normativo se profirió el Decreto 2191/2003<sup>9</sup> que recoge precisamente el primer Glosario Técnico Minero<sup>10</sup> desde la promulgación del Código Minero y que contiene las definiciones que se consideran oficiales en la República.

Teniendo en cuenta en la hipótesis planteada resulta relevante analizar qué se entiende en Colombia por minería<sup>11</sup> con base en el glosario. De la definición que ofrece el Decreto se puede

---

<sup>5</sup> Para más información sobre el Ministerio de Minas y Energía se puede consultar su página web en el siguiente link: <https://www.minminas.gov.co/>.

<sup>6</sup> Para más información sobre la Agencia Nacional de Minas se puede consultar su página web en el siguiente link: <https://www.anm.gov.co/>.

<sup>7</sup> Ley 685 de 15 de agosto de 2001 Por el cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones, se puede consultar en el siguiente link: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9202>

<sup>8</sup> **Artículo 68.** Definiciones técnicas. El Gobierno Nacional adoptará un glosario o lista de definiciones y términos técnicos en materia minera que serán de obligatorio uso por los particulares y por las autoridades y funcionarios en la elaboración, presentación y expedición de documentos, solicitudes y providencias que se produzcan en las actuaciones reguladas por este Código.

<sup>9</sup> Decreto 2191 de 4 de agosto de 2003 por el cual se adopta el Glosario Técnico Minero, se puede consultar en el siguiente link: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9198#1>.

<sup>10</sup> Hemos evidenciado que a pesar que existe un glosario actualizado en 2015, la ANM sigue empleando en su enlace de divulgación el de 2003. Puede consultar el glosario en el siguiente enlace: <https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/glosariominero.pdf>

<sup>11</sup> “Ciencia, técnicas y actividades que tienen que ver con el descubrimiento y la explotación de yacimientos minerales. Estrictamente hablando, el término se relaciona con los trabajos subterráneos encaminados al arranque y al tratamiento de una mena o la roca asociada. En la práctica, el término incluye las operaciones a cielo abierto, canteras, dragado aluvial y operaciones combinadas que incluyen el tratamiento y la transformación bajo tierra o en superficie. La minería es una de las actividades más antiguas de la humanidad, consiste en la obtención selectiva de minerales y otros materiales a partir de la corteza terrestre. Casi desde el principio de la Edad de Piedra, hace 2,5 millones de años o más, viene siendo la principal fuente de materiales para la fabricación de herramientas. Se puede decir que la minería surgió cuando los predecesores del Homo sapiens empezaron a recuperar determinados tipos de rocas para tallarlas y fabricar herramientas. Al principio, implicaba simplemente la actividad, muy rudimentaria, de desenterrar el sílex u otras rocas. A medida que se vaciaban los yacimientos de la superficie, las excavaciones se hacían más profundas,

inferir que se trata de una ciencia, técnica y actividades relacionadas con el descubrimiento y explotación de yacimientos minerales. Si bien se incluye terminología de tipos de operaciones y especificidades técnicas, llama la atención que constantemente se remarque la antigüedad de la actividad económica minera.

De la misma forma, el glosario, recoge otros conceptos próximos que resultan relevantes, como son los de minería formal, minería ilegal, minería informal y minería legal. La minería formal es aquella “conformada por unidades de explotación de dimensiones variables, explotadas por empresas legalmente constituidas”. En contraste, la minería informal es aquella “unidad de explotación pequeña y/o mediana que no cuenta con registros contables”. Así las cosas, llama la atención que el carácter formal o informal de la minería no dependa de la misma variable. Dicho de otra forma, para que se considere que la actividad se encuentra en la formalidad se requiere la explotación por parte de una empresa legalmente constituida, mientras que para gozar del carácter informal basta con no contar con registros contables.

Siguiendo con la revisión terminológica, el glosario recoge la definición de minería ilegal, entendiéndola como aquella “minería que no cuenta con Registro Minero Nacional (en adelante, RMN) y, por lo tanto, sin título minero. Es la minería desarrollada de manera artesanal e informal, al margen de la ley, también los trabajos y obras de exploración sin título minero, y por último, la minería amparada por un título minero, pero donde la extracción, o parte de ella, se realiza por fuera del área otorgada en la licencia”.

---

hasta que empezó la minería subterránea. La minería de superficie se remonta a épocas mucho más antiguas que la agricultura”.

La minería legal es “la minería amparada por un título minero, que es el acto administrativo escrito mediante el cual se otorga el derecho a explorar y explotar el suelo y el subsuelo mineros de propiedad nacional, según el Código de Minas. El título minero deberá estar inscrito en el Registro Minero Nacional”. No se puede terminar esta sección sin revisar otros conceptos próximos como son la minería tradicional y la minería de subsistencia (MinMinas, 2003, p.108), que son:

**Minería tradicional:** La minería tradicional es aquella que se ha ejercido desde antes de la vigencia de la Ley 685 de 2001, en un área específica en forma continua o discontinua, por personas naturales o grupos de personas naturales o asociaciones sin título minero inscrito en el Registro Minero Nacional, en yacimientos minerales de propiedad del Estado y que, por las características socioeconómicas de éstas y la ubicación del yacimiento, constituyen para dichas comunidades la principal fuente de manutención y generación de ingresos, además de considerarse una fuente de abastecimiento regional de los minerales extraídos. Esta minería es también informal y puede ser objeto de procesos de formalización a los que hacen referencia los artículos 31 y 257 de la Ley 685 de 2001, así como los programas de qué trata el Capítulo XXIV de la Ley 685 de 2001- Código de Minas. Por lo anterior, se entiende que la minería tradicional es una especie de la minería informal (MinMinas, 2003, p.108).

**Minería de subsistencia:** Minería desarrollada por personas naturales que dedican su fuerza de trabajo a la extracción de algún mineral mediante métodos rudimentarios y que en asociación con algún familiar o con otras personas generan ingresos de subsistencia. 2. Se denomina así a la explotación de pequeña minería de aluvión, más conocida como barequeo, y a la extracción

ocasional de arcillas, en sus distintas formas, y los materiales de construcción (MinMinas, 2003, p.108).

Estos dos tipos de minerías tienen la peculiaridad que no tienen título, pero cuentan con amparo legal bajo algunos supuestos. La minería tradicional puede ser susceptible de formalización pues se considera informal. La minería de subsistencia en cambio no se considera informal ni ilegal, pues se permite esa explotación de tipo tradicional. Como se podrá comprobar, el gran inconveniente radica en quienes emplean el barequeo y la minería de aluvión con maquinaria amarilla y dragas industriales, pretendiendo estar amparados por esta tipología.

## **6. La minería en Colombia: un contexto panorámico**

### **6.1. Antecedentes: el código minero como hito en el rol del Estado en el sector minero**

En primer lugar es preciso señalar que el Estado colombiano tiene una corta tradición en la liberalización del sector minero. Hay que recordar que, como señala la UPME, no es hasta 2001 con el Código Minero que el Estado renuncia a ser empresario del sector. Hasta entonces, numerosos son los ejemplos en los que el estado además de ser el dueño del recurso lo explotaba directamente: Carbocol (1976), Colurano (1977), Econiquel (1970), Ecocarbón (1992), Ecominas (1968) (UPME: 2010, 11). De este modo, el Código Minero de 2001 representa un hito en relación con el rol que está llamado a desempeñar el estado en relación con la minería.

Así pues, desde la promulgación de la Ley 685/2001, las funciones del Estado a propósito de esta industria extractiva se pueden resumir en tres grandes funciones: facilitador de la actividad minera, promotor de la política ambiental y los criterios de desarrollo sostenible bajo los que se debe desarrollar dicha actividad, y fiscalizador de la ejecución de los proyectos. Para dar cumplimiento a estas funciones, en 2010, el Estado contaba con la siguiente estructura institucional:

- a. Como autoridad minera, el Ministerio y el Viceministerio de Minas y Energía.
  
- b. La UPME<sup>12</sup>, encargada de desarrollar y hacer seguimiento al Plan Energético Nacional (en adelante, PEN) y el Plan de Desarrollo Minero (en adelante, PDM).

---

<sup>12</sup> Para más información sobre la UPME se puede consultar su página web en el siguiente enlace: <http://ww-w1.upme.gov.co/Paginas/default.aspx> .

- c. El Instituto Colombiano de Geología y Minería (en adelante, INGEOMINAS<sup>13</sup>) quien desde 2004 administra y fiscaliza los recursos del Fondo Nacional de Regalías (en adelante, FNR) por delegación ministerial.
- d. Además, existen seis Gobernaciones que fungen como autoridad minera regional por delegación en su jurisdicción. Estos entes departamentales son Antioquia, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cesar y Norte de Santander.

Como se verá a lo largo de este trabajo, este hito en el cambio del rol del Estado la actividad económica trasladará a un marco normativo y un entramado institucional muy cambiante en los años siguientes, precisamente por razón de las problemáticas que se identificaron tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 como en el Censo Minero Departamental 2010-2011.

## **6.2. El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos**

El PND en su capítulo III bajo el nombre “Crecimiento sostenible y competitividad” recoge el catálogo de propuestas y programas que se plantea diseñar, implementar y evaluar el primer Gobierno Santos (DNP: 2010, p. 49 y ss.). El apartado “C” del tercer capítulo se nombró “locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo”, y es en este apartado que se

---

<sup>13</sup> INGEOMINAS es una institución pública fundada en 1968 y que resultó de la fusión entre el Servicio Geológico, el Inventario Minero y el Laboratorio Químico nacionales. Con la promulgación del Decreto Ley 4131 de 2011 por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, ANM, se determina su objetivo y su estructura orgánica (<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44599>), INGEOMINAS se transforma en el Servicio Geológico Colombiano cuya página web se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www2.sgc.gov.co/Paginas/servicio-geologico-colombiano.aspx>.



encuentran las iniciativas gubernamentales en materia minera y energética (DNP, 2010, p. 161 y ss.).

Bajo el título “desarrollo minero y expansión energética” (DNP, 2010, p. 216) el primero Gobierno Santos expone su visión sobre el panorama minero energético. En relación con la minería se exponen brevemente las cifras económicas del sector y las reformas menores realizadas en la legislatura anterior a la Ley 685 de 2001<sup>14</sup>.

Es claro que el sector se interpreta como estratégico para el país y se establece las siguientes prioridades y citamos textualmente:

es primordial focalizar los esfuerzos en configurar una institucionalidad que sea capaz de responder al dinamismo del sector, teniendo en cuenta la problemática existente en todos los niveles de la cadena productiva. De la misma manera, es prioritario erradicar la extracción ilícita de minerales, la cual ha producido una mala percepción de la sociedad colombiana hacia el sector minero, debido a los daños causados al medio ambiente y a la sociedad (DNP, 2010, p. 219).

Entre los lineamientos estratégicos que se proponen en el PND 2010-2014 para el “fortalecimiento institucional minero para su desarrollo sostenible” (DNP, 2010, p. 226) se integran:

a. Reforma institucional: teniendo en cuenta la diversidad minera en el país, el rol que asumió el Estado a partir de 2001 y extracción ilícita de minerales, se interpretó como prioritario consolidar

---

<sup>14</sup> Se resumen a continuación: reducción en los plazos de prórroga de la concesión minera, la inclusión de procesos de selección objetiva para entrega de área y el nuevo plazo para la legalización de la minería tradicional.

instituciones fuertes que pudieran regular y fiscalizar el mercado minero en Colombia. Con ese objetivo, el Gobierno Nacional planteó en sus estrategias de fortalecimiento institucional las siguientes (DNP, 2010), citamos textualmente:

(1) revisar la asignación de las competencias y funciones de las entidades sectoriales, con énfasis en las del INGEOMINAS y las de las delegaciones mineras en las entidades territoriales; (2) crear la Agencia Nacional de Minerales, como la autoridad encargada de promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos mineros del país, administrándolos y promocionándolos integralmente; (3) continuar con el ajuste y desarrollo de la normativa vigente, con altos estándares técnicos, sociales y ambientales; (4) analizar la pertinencia de la creación de una Superintendencia de Minerales, o de otros esquemas, que se encargue de la vigilancia y control de los agentes para garantizar el cumplimiento de la reglamentación regulatoria y técnica y de la fiscalización del recurso (p. 227).

b. Minería competitiva, responsable y productiva: se destaca la necesidad de mejorar la relación de la industria con lo sostenible y lo ambiental. Para tal efecto, en el PND se plantean las siguientes estrategias:

(1) consolidar acciones para capacitar a los mineros; (2) impulsar mecanismos de financiamiento para la minería de pequeña y mediana escala; (3) diseñar esquemas de transferencia tecnológica que incentiven la transformación productiva y mejoren la productividad; (4) generar esquemas para mejorar la seguridad minera con un enfoque preventivo, con sistemas de información claros y accesibles a los diferentes agentes, y que

promuevan la vinculación de los mineros dentro del Sistema de Protección Social; (5) evaluar la posibilidad de utilizar esquemas de cooperativismo, con el propósito de mejorar la competitividad de la minería de pequeña escala; (6) analizar la conveniencia de los Distritos Mineros, como una herramienta para focalizar la oferta de servicios y bienes públicos; (7) diseñar certificaciones que evidencien que las explotaciones cumplen con los requisitos técnicos, ambientales y sociales requeridos; (8) liderar acciones conducentes para que Colombia participe en el Plan para la Transparencia de las Industrias Extractivas desarrollado por el Banco Mundial; y (9) generar indicadores para verificar la contribución de la minería en generar condiciones de desarrollo sostenible (p. 227).

Adicionalmente, el Gobierno Nacional tiene claro que para mejorar la competitividad y productividad debe orientar estrategias en dos sentidos más:

Por un lado, se considera que la mejora de la competitividad pasa por una mejor coordinación interinstitucional, razón por la cual se introducen las siguientes estrategias:

(1) mejorar las condiciones de infraestructura y logística en transporte de minerales en coordinación con el Ministerio de Transporte, enmarcando las acciones dentro del Plan Maestro de Transporte; (2) fomentar estrategias para la agregación de valor en los minerales, como la configuración de clústeres y de encadenamientos productivos; (3) desarrollar la industria de servicios complementarios; y (4) mejorar los tiempos de respuesta en los trámites de titulación minera (p. 228).

Por otro lado y como no podía ser de otra forma, se adelantan también unas estrategias en sede de formalización, a saber:

(1) configurar grupos interinstitucionales especializados para combatir prácticas ilegales y tomar las medidas necesarias para el sancionamiento de estas conductas y la judicialización y disposición de los bienes incautados, cuando aplique; (2) verificar que los minerales utilizados en otros procesos productivos provengan de una fuente con título minero que se encuentre en etapa de explotación, y que cumpla con todas las normas y reglamentaciones vigentes; (3) verificar y controlar los insumos utilizados para la explotación minera; (4) culminar los programas de legalización de minería de hecho; y (5) impulsar la veeduría ciudadana para asegurar la efectividad en el cumplimiento de las funciones de las autoridades ambientales (p.228).

c. Sin estrategias concretas, se determina como lineamiento ampliar el conocimiento del potencial minero y los sistemas de información. Cabe señalar que la penetración de las TIC en el plan es un lineamiento transversal.

Entre las metas que se plantea el Plan Nacional en relación con el objeto de estudio cabe destacar el indicador títulos mineros fiscalizados, queriendo pasar del 55% establecido como línea base a la meta del 100%. Es destacable que la situación de informalidad e ilegalidad que tenía el sector invitaba a preguntarse si el porcentaje incluía las cifras de la informalidad o no, porque ahí radica el verdadero reto del sector.

Teniendo en cuenta la metodología propuesta y analizado el PND 2010-2014, se puede entender, según lo dispuesto por Roth (2002, p. 27) la ausencia de claridad respecto de cuál es la necesidad o problema que se quiere atender, cuáles son los medios dispuestos y cuáles son los resultados, al menos, esperados. Todo ello redunda en la ausencia clara de metas e indicadores, y la ausencia de previsión de mecanismos de monitoreo y evaluación claramente definidos para el sector minero.

De igual forma, si bien se presume la inclusión de las fases del ciclo de políticas públicas (Vallés, 2006, p.399) es posible afirmar que apenas se construye un diagnóstico situacional (inciación) y se proponen un universo de alternativas de solución (elaboración) pero en forma de lineamientos generales que no permiten la medición concreta de resultados.

### **6.3. El censo minero departamental 2010-2011**

Con base en el Censo Minero Departamental 2010-2011 se configura una panorámica del sector para el punto de partida elegido en la hipótesis del presente trabajo. El objetivo del documento objeto de análisis es caracterizar la industria extractiva en Colombia. Esta caracterización cuenta con algunas limitaciones ya que solo se exploraron 23<sup>15</sup> de los 32 departamentos, y el periodo temporal de análisis en el que está determinado es octubre 2010 a julio de 2011. En resumen, los datos que informarán el estado del arte “son aspectos generales, socioeconómicos,

---

<sup>15</sup> Los 23 departamentos explorados e indagados en el censo minero 2010-2011 son: Santander, Caldas, Valle del Cauca, Meta, Casanare, Atlántico, Magdalena, Risaralda, Córdoba, La Guajira, Arauca, Chocó, Putumayo, Boyacá, Cundinamarca, Huila, Tolima, Norte de Santander, Antioquia, Bolívar, Cauca, Cesar y Caquetá.

organizacionales, administrativos y técnicos de las unidades de explotación minera” (MinMinas, 2011, p. 5).

En términos específicos el censo señala que tiene dos objetivos. Por un lado, evaluar el estado minero de la República con el fin de integrar al gremio minero informal, y por otro lado, cuantificar el aporte económico de la minería legal e ilegal con el fin de determinar cuantas regalías se evadieron en relación con los volúmenes de minerales explotados (MinMinas, 2011, p. 5). Es un documento que remite a la principal problemática que tenía el sector en 2010, la informalidad de la actividad minera. El Censo no sólo quiere evidenciar la dimensión informal de la industria, sino que además quiere proveer insumos para cuantificar los recursos que se evadieron en regalías, esto es en la posibilidad de tornarse en servicios públicos para los municipios y/o departamentos donde se extrajeron esos recursos minerales.

El primer resultado que expone el Censo Minero Departamental es la gran cifra de informalidad. Según el CMD el 63% de la actividad en el país se realiza sin título minero, de las 14.357 Unidades de Producción Minera (en adelante, UPM) 9.041 no cuenta con título mientras que 5.316 sí (MinMinas, 2011, p.12). Alrededor de estas cifras, preocupa que hay 10 departamentos que, al menos en aproximadamente un 80% sus UPM no cuentan con título. Estos departamentos son: Antioquia (79.9%), Atlántico (89.1%), Bolívar (94.1%), Cauca (87.5), Córdoba (95.4%), Chocó (99.2%), La Guajira (98.2%), Magdalena (99.1%), Risaralda (82.6%) y Valle del Cauca (79.9%).

Además, el Censo Minero, se caracteriza la ausencia de títulos por materiales explotados. Ello resulta revelador pues vemos que los materiales metálicos<sup>16</sup> (entre los que se encuentra el oro, la plata y el platino) el 86% de las UPM no cuenta con título. Para el caso de los materiales no metálicos la ausencia de títulos está en el 59% de las UPM. Para el carbón el porcentaje se ubica en el 40% y para piedras preciosas y semipreciosas en el 16%. Ciertamente es preocupante el panorama para el Gobierno: una actividad minera con un alto grado de ilegalidad e informalidad.

Todo ello indica que la administración pública no es capaz de fiscalizar la actividad, cuestión que revierte de forma negativa en todos los sentidos:

1. Sin fiscalización de la actividad minera, se observa que se pierden más del 65% de los recursos que debieran consignarse al Estado en concepto de regalías. El Censo Minero Departamental arroja luz a este asunto revelando que en efecto tan sólo el 35% (5.003 UPM) de las UPM contribuye con las obligaciones que derivan de ley al Sistema General de Regalías (en adelante, SGR). Llama la atención que existan UPM sin título que contribuían al SGR, el 18.5%. Cifra que llama más la atención si se compara con el % de UPM con título que deciden no pagar regalías: el 37.2%. Esta es otra señal de la incapacidad de hacer efectivo el cobro a los que desarrollan la actividad minera desde la legalidad.

---

<sup>16</sup> Para el Censo Minero 2010-2011, se clasificaron los tipos de materiales de la siguiente forma: 1. materiales metálicos el oro, el platino, la plata, el concentrado de cobre, el hierro, el plomo, el ferróniquel. 2. Materiales no metálicos se consideraron, la arena, la arcilla, la grava, caliza para cemento, piedra, sal terrestre, silicato de magnesio, roca fosfórica, basalto, caolín, yeso, roca coralina, dolomita y feldespato (básicamente materiales de construcción). 3. El carbón mineral. 4. Piedras preciosas: entre las que se consideraron el ámbar y las esmeraldas.

1. Las cifras son más preocupantes si se discrimina la no contribución al Sistema General de Regalías SGR por regiones, pues se observa que en los departamentos de la Costa Caribe<sup>17</sup>, casi el 90% o más de las UPM no cumplen con los pagos de regalías.

2. Sin fiscalización efectiva por parte del Estado, se ven cómo las condiciones laborales disminuyen en detrimento de los beneficios con los que legalmente cuentan los trabajadores. El 66% de las UPM censadas no cuenta con ninguna herramienta empresarial, lo que nos conduce a la informalidad empresarial de la minería (es importante tener en cuenta que el requisito para ser informal según el Glosario Técnico Minero es no contar con registros contables).

3. Finalmente, sin fiscalización, se evidencia como la informalidad del sector minero en Colombia también se produce en términos sociales y ambientales; Por un lado, el 50% de las personas vinculadas al sector presentan relaciones laborales informales, lo que los desampara en términos de seguridad social. Esta informalidad viene acompañada de ausencia de acciones de seguridad, higiene y salud ocupacional, pues se observa la ausencia de estas en el 84% las explotaciones sin título, a esto se le añade que el 70% de los trabajadores del sector cuentan con niveles de escolaridad bajos o muy bajos, de este modo se ve que la informalidad en sus distintas dimensiones revierte especialmente contra los grupos sociales en situación de mayor vulnerabilidad. Por otro lado, a nivel ambiental las tendencias son alarmantes: el 47% de las UPM con título y cerca del 93% no cuentan con ningún tipo de autorización o licenciamiento ambiental.

---

<sup>17</sup> Atlántico (87.2%) , Bolívar (91.1%), Córdoba (99%), La Guajira (94.7%) y Magdalena (98%).



Antes de concluir esta sección, es notorio que el Censo remite a la tendencia que existe mayor informalidad en la minería mediana y pequeña. Esta tendencia se puede observar en la Tabla 1 que recoge la caracterización por tamaño de las UPM y la condición o no de contar con título minero (MinMinas, 2011, p. 18). A medida que la industria crece se torna más formal, lo que nos sitúa ante una problemática de hecho que está centrada en el resto de los tamaños de la minería: la pequeña y la mediana.

Retomando el hilo metodológico propuesto, es importante apuntar como el CMD de la misma forma que el PND 2010-2014, son dos instrumentos de política pública que abordan en esencia la fase de iniciación y delimitación del problema (Vallés, 2006, p.399). En contraste el Censo sí es capaz de dimensionar la problemática informal minera además de incluir mayor detalle de las necesidades y alternativas a implementar para poder enfrentar los retos que el sector minero, en especial la pequeña y mediana minería, presentan a la institucionalidad.

En relación con los aspectos a evaluar propuestos por Roth (2002, p. 27) es posible afirmar que no es hasta la construcción de este diagnóstico que la institucionalidad cuenta con certezas respecto de la situación informal de la minería en Colombia. Ello no significa que se estén planteando las medidas concretas y medibles para su implementación pero sí permite que en adelante la toma de decisiones esté debidamente informada.

Además, como se ha podido constatar en la entrevista realizada al Coronel Cardozo<sup>18</sup> se presentan dos grandes problemas, por un lado el pequeño minero informal y, por otro lado, el reto

---

<sup>18</sup> El Cr. Cardozo se desempeña como director de la Unidad de Lucha contra la Minería Ilegal (UNIMIL) de la Policía Nacional de Colombia.

que plantea para la institucionalidad la minería ilegal que protagonizan los grupos al margen de la ley, que en estos momentos obtienen de este negocio anualmente tres veces los beneficios que se obtienen del narcotráfico, según cifras clasificadas que por razones de seguridad carecen de acceso al público. También cabe resaltar señalar el papel que en la lucha de ambos flagelos juegan en consorcio el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Defensa.

Es necesario comprender, como lo indica el líder de la Unidad contra la Minería Ilegal (UNIMIL de la Dirección de Carabineros de la Policía Nacional), que algo crucial en los últimos años ha sido poder diferenciar claramente entre pequeña minería tradicional informal y minería ilegal, y, en consecuencia, ofrecer rutas de atención diferenciadas para los que han venido siendo mineros tradicionales o artesanales. Es esa pequeña minería de subsistencia el mayor reto para la formalización, y es esta la que requiere de un intenso apoyo por parte del Estado. En todo caso como indica el mismo entrevistado, debe fortalecerse el “músculo institucional que persigue la minería ilegal” pues es de ésta, y en específico de la de oro de aluvión, de donde derivan las mayores cotas de contaminación por el uso de mercurio y cianuro para la precipitación del oro.

Tomando como referencia las respuestas de la Dra. Patin Cure, el principal problema de la minería es la inseguridad jurídica en tanto no hay alineación entre las normas mineras y ambientales. Esto sin dudas planteó un reto que el Gobierno Santos abordó con el conjunto de reformas normativas e institucionales materializadas durante su mandato. Todo lo anterior, obliga a recurrir a revisar las reformas normativas y los instrumentos de política pública que enfrentaron estos retos y evaluar si se lograron o no, los objetivos que se impusieron.

#### 6.4. Las reformas emprendidas por el primer gobierno Santos

Tras las evidencias recogidas en el Censo Minero Departamental 2010-2011, quedó en evidencia la necesidad de abordar el principal problema de la pequeña y mediana minería en Colombia: la informalidad técnico minera, ambiental, legal, empresarial y social. Uno de los asuntos por los que esta formalización ha adquirido grandes proporciones, deriva de la inexistencia de una institucionalidad efectiva que gobierne el sector minero. En Colombia, las instituciones tienden a desaparecer a medida que se va acercando a la ruralidad del país.

De la misma forma que ocurre con la deforestación, los cultivos ilícitos y otras prácticas delictivas o simplemente ilegales, la debilidad institucional en muchas zonas del país dificulta el control territorial y por ende la fiscalización de los recursos, entre ellos los naturales. Así se abordó en primer lugar una reforma del entramado institucional tal y como se había previsto en el PND 2010-2014, resultando la institucionalidad para la minería de la siguiente forma:

- a. Como autoridad minera y encargada de formular las políticas del gobierno en la materia, el Ministerio y el Viceministerio de Minas y Energía. Además, el Viceministerio cuenta con la Dirección de Formalización Minera que ofrece el Programa de Formalización Minera (según rezan el Decreto 381/2012<sup>19</sup> y el Decreto Modificatorio 1617/2013<sup>20</sup>).

---

<sup>19</sup> Decreto 381 de 16 de Febrero de 2012, por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Minas y Energía. Se puede consultar su texto en el siguiente enlace: [https://www.anm.gov.co/sites/default/files/decreto\\_381\\_de\\_2012.pdf](https://www.anm.gov.co/sites/default/files/decreto_381_de_2012.pdf)

<sup>20</sup> Decreto 1617 de 30 de Julio de 2013 por el cual se modifica y adiciona el Decreto 381 del 16 de febrero de 2012. Se puede consultar su texto en el siguiente enlace: <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/23517/22619-11400.pdf>

- b. El Decreto 4134/2011<sup>21</sup>, crea la Agencia Nacional de Minería (en adelante, ANM), que originalmente se denominó en el plan nacional Agencia Nacional de Minerales. La ANM asume parte de la misionalidad y ámbito competencial de INGEOMINAS, específicamente el que aborda la ejecución de la política y responsable de los procesos de titulación, asistencia técnica, fomento, registro y vigilancia de las obligaciones que derivan de los títulos mineros. Además, administra el Catastro Minero y el Registro Minero Nacional (art. 4 Decreto 4131/2011).
- c. El mismo decreto en su artículo 19 establece el régimen de transición para que, de la disolución de INGEOMINAS, se suceda también el Servicio Geológico Colombiano (en adelante, SGC) que realiza la prospectiva investigativa de los diferentes potenciales del subsuelo nacional.
- d. La UPME, sigue encargada de la planeación minero energética de acuerdo con los lineamientos de política que ofrecen las autoridades mineras, sin embargo a partir de 2013, con base en el Decreto 1258/2013<sup>22</sup> también estará “encargada la planeación integral, indicativa y permanente del desarrollo sectorial y responsable de la producción y divulgación de la información requerida por los actores del sector para la toma de decisiones y la formulación de política” (art. 3 Decreto 1258/2013).

---

<sup>21</sup> Decreto 4134 de 3 de Noviembre de 2011 por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, ANM, se determina su objetivo y estructura orgánica. Se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=44599#0>

<sup>22</sup> Decreto 1258 de 17 de Junio de 2013 por el cual se modifica la estructura de la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME). Se puede consultar en el siguiente enlace: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_1258\\_2013.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1258_2013.html)

- e. Se mantienen los seis entes territoriales departamentales con competencias en materia minera en su ámbito jurisdiccional.
- f. Como se ha podido observar en el Plan Nacional y la Política Nacional de Formalización de la Minería, se realizaron los ajustes normativos necesarios para generar la necesaria comunicación entre entidades mineras y ambientales, todas ellas consideradas ahora de primer orden. De esta forma, se encuentra la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (en adelante, ANLA) y las Corporaciones Autónomas Regionales (en adelante, CAR).

En definitiva, el conjunto de reformas institucionales están encaminadas a atender los problemas del sector evidenciados en el Censo Minero Departamental 2010-2011. La cartilla normativa que desarrolló el consorcio conformado por MinMinas y la Universidad Nacional de Colombia en 2012, establece que el problema central de la actividad minera radica en “la existencia de bajos niveles de formalización de la actividad minera en aspectos legales, técnicos mineros, económicos, tributarios, ambientales, sociales y laborales, [que] traen como consecuencia, impactos sociales negativos, en las regiones donde se desarrolla la extracción minera” (MinMinas, 2013, p. 8).

Es interesante la visión que plantea el Gobierno en relación con la PNFM (MinMinas: 2013, p. 9) y la incluimos literalmente:

En 2019 la pequeña y mediana minería en Colombia se caracterizará por ser una industria formalizada en un 40% en aspectos legales, técnicos, ambientales, económicos, tributarios,

sociales y laborales, a través del apoyo del Estado mediante la ejecución de programas, proyecto y estrategias. La formalización de la actividad hará de la minería un sector más competitivo, que genere desarrollo y equidad social.

En 2032 la pequeña y mediana minería en Colombia se caracterizará por ser una industria totalmente formalizada en aspectos legales, técnicos, ambientales, económicos, tributarios, sociales y laborales, a través del apoyo del Estado mediante la ejecución de programas, proyectos y estrategias. La formalización de la actividad hará de la minería un sector más competitivo, que genere desarrollo y equidad social(p. 9).

Precisamente en la visión 2019, se marca una meta específica para la pequeña y mediana minería que es alcanzar el 40% de la formalización técnica, legal, ambiental, económica, laboral, tributaria y social. No es una meta insignificante. Viendo qué previó el Gobierno Nacional en la Política Nacional para la Formalización Minera (en adelante, PNFm), cuya estructura está formulada sobre la base de los siguientes pilares o lineamientos estratégicos:

1. Coordinación interinstitucional para la gestión eficiente. Se ha evidenciado que el sistema de gestión y fiscalización del entramado institucional no es eficiente.
2. Formación para el trabajo minero. El censo minero mostraba la informalidad laboral y técnica.
3. Inclusión diferencial y desarrollo social.

4. Información para la formalización. Como se ha mencionado la debilidad institucional en la ruralidad genera en las comunidades desapego a la necesidad de cumplir las reglas.
5. Formalización, fortalecimiento técnico, asociativo y empresarial. Es fundamental la intervención integral en aras de lograr la convivencia entre todos los tamaños de la minería en Colombia.
6. Recursos e incentivos para la formalización. El problema de la informalidad radica en comprender precisamente que la normatividad para la formalización no resulta lo suficientemente atractiva o motivadora. Generar incentivos positivos al cumplimiento y negativos al incumplimiento.
7. Minería bajo el amparo de un título. Así como en el Plan Nacional de Desarrollo las estrategias que querían atacar la minería ilegal se planteaban en una lógica de choque, el simple hecho de reconocer la necesidad de atender integralmente el problema de la formalización minera desde todas sus dimensiones, significa un cambio totalmente opuesto a la visión del problema que interpreta el Gobierno.
8. Normatividad y lineamientos para la formalización minera. De la misma forma que el Gobierno Santos trató de dinamizar, agilizar y facilitar las previsiones normativas para formalizar relaciones laborales o títulos de propiedad, se llega al convencimiento que el tratamiento diferenciado de la pequeña y mediana minería debe contar con una normatividad específica que se adecue a la realidad del sector.

Es significativa la información diagnóstica recolectada de las mesas de participación de organizaciones mineras, organizaciones de la sociedad civil, el sector público y el sector privado. En este tipo de dinámicas se pueden apreciar variables cualitativas que requieren atención prioritaria para hacer que los puntos restantes para la para la formalización puedan funcionar. Es de importante, comprender que las respuestas a los problemas públicos no pueden venir exclusivamente por parte de la institucionalidad, así como tampoco se puede considerar que provendrán las soluciones de la misma sociedad únicamente. Como se resalta en el marco teórico conceptual, es por ello que este trabajo se realiza bajo el nuevo institucionalismo, para buscar causas explicativas a los problemas tanto en las instituciones como en la sociedad.

Así las cosas se destacan como ejes problémicos que impiden la formalización de la minería, y se citan textualmente:

Débil articulación interinstitucional de las entidades relacionadas con el sector minero.

Deficiencias en la gestión y administración del sector minero.

Demora en trámites gubernamentales en los procesos de legalización y titulación minera.

Falta de seguridad jurídica y normatividad clara para el desarrollo de la actividad minera.

Falta de aplicación de las normas especiales concebidas para las comunidades étnicas.

Ausencia de información pertinente, confiable y oportuna y de un sistema de información actualizado y operando eficientemente para el sector minero.

Ausencia de esquemas de incentivos que estimulen procesos de formalización.

Altas barreras de ingreso al negocio que dificultan los procesos de legalización y formalización minera.



Bajos niveles de tecnificación e innovación en los procesos productivos que permitan mayor competitividad y productividad de la actividad minera.

Bajos niveles de conocimiento en temas normativos, técnicos, ambientales, empresariales y laborales, por parte de los mineros para abordar la formalización.

La actividad minera percibe y realiza como una economía de subsistencia con muy bajos excedentes que no garantizan la sostenibilidad del negocio, ni el bienestar de las comunidades.

Falta de esquemas asociativos consolidados y representativos en el sector minero para la minería de pequeña escala.

Falta de recursos económicos suficientes para lograr la formalización de la actividad minera.

Carencia de líneas de créditos especiales para el desarrollo de la actividad minera.

Costumbres arraigadas de informalidad lo que genera malas prácticas mineras.

La débil infraestructura de las regiones mineras del País, no permite el crecimiento y la competitividad del sector de la minería de pequeña y mediana escala (PNFM, 2014, p. 72).

Justamente en la definición de los problemas específicos es donde se puede ver que existen factores atribuibles a la ciudadanía que se dedica informalmente e ilegalmente a la minería, pero también, que hay factores cuya responsabilidad depende del Estado, e incluso de algunos actores fundamentales del sector privado. Ello obliga de tomar decisiones radicalmente distintas a simplemente hacer un nuevo decreto o crear una nueva agencia. Es claro que en 2014, para el Gobierno Nacional, existe ya una comprensión del fenómeno complejo que representa la ilegalidad en tantas regiones de Colombia. En definitiva, el primer periodo del Gobierno de Juan Manuel

Santos Calderón, sirvió para comprender e interiorizar que existe una problemática específica que ralentiza la *locomotora del progreso*, por emplear términos del PND 2010-2014.

Teniendo en cuenta la metodología del trabajo, se puede constatar qué tras el primer período de Gobierno, de acuerdo con Roth (2002) y con Vallés (2006), se consolida un incipiente ciclo de vida completo de las políticas públicas. El ciclo gubernamental termina con una claridad tanto de la necesidad como de la delimitación del problema. Se han materializado reformas institucionales y definido el universo de alternativas que deberían implementarse.

La PNFM es una manifestación clara de un programa específico que busca atender la problemática informal, sin embargo, no se puede concluir que haya claridad respecto de los resultados que se persiguen por la ausencia sistemática de acciones cuyas metas e indicadores estén claramente definidos. En este mismo sentido, se frustran en cierta medida las fases de evaluación y retroalimentación propuestas por Vallés (2006) y la potencial medición de resultados prescrita por Roth (2002).

### **6.5. El plan nacional de desarrollo 2014-2018: todos por un nuevo país**

El PND 2014-2018 contó con el eje estratégico “V. Competitividad e infraestructuras estratégicas” (DNP, 2014, p. 107 y ss.) que incluía entre sus objetivos, el quinto expone literalmente “consolidar el desarrollo minero-energético para la equidad regional” (DNP, 2014, p. 226 y ss.).

En el marco de ese objetivo número quinto, el plan se propone abordar el asunto minero en el título “consolidar al sector minero como impulsor del desarrollo sostenible del país, con responsabilidad social y ambiental” (DNP, 2014, p. 238 y ss.). Las líneas estratégicas que se pueden identificar son las de proseguir con el fortalecimiento institucional, los ajustes normativos que requiera la realidad del sector en el país, facilitar el desarrollo de proyectos de carácter estratégico para el país, y finalmente, “de otra parte, el acompañamiento a las unidades de producción minera (UPM) en su camino hacia el cumplimiento de los estándares técnicos, laborales, económicos y medioambientales, resulta estratégico para mejorar la competitividad de este sector”(DNP, 2014, p. 238 y ss.).

Entendiendo que debe seguir impulsando el proceso de formalización tanto a nivel de títulos como a nivel laboral, técnico y ambiental. Para lograrlo, el Gobierno Nacional en 2014, se propuso un conjunto de estrategias, que ya desde su formulación en el PND apelaban a la atención diferenciada e integral de la pequeña y mediana minería, a destacar:

1. Brindar servicios integrales para la pequeña y mediana minería en la asistencia técnica, buenas prácticas mineras y ambientales, fiscalización constante y diferenciada para el acceso a servicios bancarios.
2. Se fomentará el desarrollo del sector bajo el amparo de un título. Se desarrollarán mecanismos que permitan un acercamiento entre el titular y el pequeño minero. Se reglamentarán los subcontratos de formalización previstos en la ley 1658 de 2013.

3. Se implementarán esquemas especiales de afiliación a la seguridad social, con apoyo del Ministerio del Trabajo.
4. Se trabajará en la erradicación de la explotación ilícita de minerales.
5. Se optimizará el esquema de fiscalización minera con el ánimo de disuadir el incumplimiento de la normatividad. La ANM mejorará sus mecanismos de articulación con la autoridad ambiental.
6. Se establecerán nuevos actores para el control de la actividad minera. Se debe consolidar un grupo interinstitucional especializado para la prevención y el control de la extracción ilícita de recursos minerales.
7. Se incorpora una estrategia que trata de desincentivar la explotación ilícita en toda la cadena: 1. Control de insumos y precursores químicos. 2. Control del fenómeno en las zonas de frontera. 3. Exigencias a la verificación de la procedencia lícita de los materiales de construcción. 4. Se desarrollará una herramienta que permita dar trazabilidad al mineral desde que se produce hasta que se comercializa. 5. Se fortalecerá la capacidad de la autoridad minera para resolver solicitudes de legalización de minería de hecho y así como las de formalización de minería tradicional.
8. El Gobierno realizará vigilancia rigurosa al cumplimiento de la normatividad laboral, de seguridad e higiene minera.

9. Inclusive, en el último de los párrafos dedicados a las estrategias de fortalecimiento y formalización, incluye que “independientemente de su clasificación, el Estado trabajará para que todos los proyectos mineros cumplan con las exigencias técnicas, laborales, económicas y ambientales” (DNP, 2014, p.242).

También se destaca la formulación de metas que se marca el PND en relación con el objeto de estudio. Se introduce como meta el número de UPM con título que han sido asistidas en lo técnico minero, ambiental o empresarial partiendo de la línea base de 287 para el año 2013 y alcanzar la meta de 2.600 UPM en 2018 (DNP, 2014, p. 251).

Asimismo se introducen como producto las visitas de seguimiento y control a unidades de producción minera en proceso de formalización en títulos mineros partiendo de la ausencia de este producto en la línea base levantada en 2013, para alcanzar las 14.240 visitas en 2018 (DNP, 2014, p. 251).

Cabe señalar que el Plan Nacional de Desarrollo para la vigencia 2014-2018, en su capítulo décimo bajo el nombre de “Crecimiento Verde” (DNP, 2014, p. 653) dispone en su objetivo segundo “proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural y mejorar la calidad y la gobernanza ambiental”. En este sentido, se vuelve a observar el carácter transversal de lo ambiental, y lo integral de la atención de los distintos problemas que pretende atender el plan.

De este modo, en este punto se recoge la necesidad de fortalecer institucionalmente las autoridades ambientales nacionales y locales en pro de garantizar la formalización ambiental

(DNP, 2014, p. 690 y ss.). En opinión de la Procuradora Judicial Ambiental y Agraria, sujeto de la entrevista, es en este asunto donde radicará uno de los grandes problemas de la política Santos en el tema de minería informal: la debilidad institucional para el control en la gestión ambiental, así como de la fuerza pública encargada de los delitos contra el ambiente. Estas son cuestiones que deberán abordarse para consolidar una política minera realista y acorde con la situación económica y social del país.

De nuevo se puede afirmar que si bien en 2014 hay una claridad amplia respecto de las problemáticas que afectan al sector minero en torno a la informalidad, las alternativas de solución y la posibilidad de medir los impactos están gobernadas por la imprecisión y ambigüedad. Tanto desde la perspectiva de Roth (2002) como Vallés (2006) no hay claridad respecto del proceso de medición de resultados ni de retroalimentación, respectivamente. Todo ello redundará en lo que se ha venido identificando y, existen deficiencias técnicas en los instrumentos de política pública, asociados a la ausencia de capacidad técnica así como por la falta del despliegue institucional regional necesario y la comprensión regional del país.

#### **6.6. La política minera de Colombia: bases para la minería del futuro (2016)**

En abril de 2016, el Gobierno Nacional de la República de Colombia, presentó la “Política Nacional Minera: bases para la minería del futuro” (en adelante, PNM) que tiene por objeto según su visión:

En 2025 Colombia contará con un sector minero organizado, legítimo, incluyente y competitivo, generador de desarrollo tanto a nivel regional como nacional, y que servirá de

apoyo para el apalancamiento del postconflicto. Esto se logrará a través de estrategias y proyectos que mejoren las condiciones de seguridad jurídica, aumenten las condiciones competitivas, generen confianza legítima, optimicen la infraestructura, brinden información oportuna y de calidad y que permitan una institucionalidad minera eficiente y fortalecida (MinMinas, 2016, p. 17).

Esto no significa que se renuncia a la visión prevista en la Política Nacional de Formalización de la Minería, sino que se define el horizonte al que se dirige el sector minero colombiano en su conjunto, no sólo la pequeña y mediana minería. Y en este sentido, antes de continuar con el análisis de la política objeto de estudio, es importante incluir que en 2015, en atención a las problemáticas específicas de la pequeña y mediana minería identificadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 al aprobarse este en el Congreso como la Ley 1753/2015 aprobó la nueva clasificación según producción o tamaño. Se entendió que la heterogeneidad de la actividad en el país requería de tratos diferenciados estableciendo la distinción entre gran minería, mediana minería, pequeña minería y la minería de subsistencia (art. 21 Ley 1753/2015<sup>23</sup>).

Esta conceptualización de la minería remite a los conceptos abordados en el marco teórico conceptual donde se vio que la minería de subsistencia era la que de forma rudimentaria desarrollan personas naturales para la generación de ingresos de subsistencia. También la misma definición del Glosario Técnico Minero remitía a los conceptos de barequeo, extracción ocasional de arcillas y de materiales de construcción. Asumir esta realidad en el marco de la política pública es al fin,

---

<sup>23</sup> **Artículo 21. CLASIFICACIÓN DE LA MINERÍA.** Para efectos de implementar una política pública diferenciada, las actividades mineras estarán clasificadas en minería de subsistencia, pequeña, mediana y grande. El Gobierno nacional las definirá y establecerá los requisitos teniendo en cuenta el número de hectáreas y/o la producción de las unidades mineras según el tipo de mineral. Para la exploración solo se tendrán en cuenta las hectáreas.

después de seis años en el Gobierno, comprender la realidad de varias regiones deprimidas del país y que deben recibir un trato diferencial, teniendo en cuenta los elementos distintivos que inspiran su actividad.

Es importante señalar que los pilares sobre los que se construye la política minera son: 1. La seguridad jurídica. 2. Condiciones competitivas. 3. Confianza legítima. 4. Infraestructura. 5. Información. 6. Institucionalidad minera fortalecida y eficiente (MinMinas, 2016, p.18 a 27).

La mayoría de estos pilares han venido se han presentado reiteradamente en este recorrido de la evolución de la política pública minera, sin embargo, es notorio que la confianza legítima hace alusión precisamente a la necesidad del Estado de tener que legitimarse en las regiones del país donde no goza de legitimidad precisamente por la larga ausencia de la institucionalidad, y el sometimiento a las mal llamadas “legalidades paralelas”. En este punto el Cr. Cardozo y sus palabras recobran de nuevo sentido. Es preciso ofrecer más seguridad jurídica no sólo al gran minero que invierte en el país, sino también a la pequeña minería y de subsistencia. También se refirió como reto para enfrentar la minería ilegal a la necesidad de fortalecer los instrumentos de lucha contra este flagelo.

Con base en esos mismos pilares se desarrolla una matriz que recoge las líneas estratégicas según la escala de la minería, dando así el tratamiento diferenciado exigido por la industria (MinMinas, 2016, p.30 y ss.). Sin embargo, el documento de política pública es incompleto. Tras dos páginas de la matriz antes mencionada el documento no resulta en una política con sus programas, acciones, actividades y asignación presupuestal. Se encontró que se queda muy corta



con su objetivo y no profundiza mucho más que estudios previos y, resalta unos esbozos generales que han sido bien complementados con la mayoría de los asuntos e insumos que se han venido analizando para la construcción de este trabajo. El diagnóstico empleado se remite al Censo Minero Departamental 2010-2011, lo que resulta poco confiable como punto de partida para un sector tan dinámico como el minero y la poca cobertura que tuvo el mismo como se mencionaba anteriormente en el documento.

El tercer capítulo de la política está dedicado a la compilación de los anexos técnicos (desde la página 33 a la 62). Este capítulo es una especie de compilación de lo que se ha hecho hasta la fecha, normatividad, caracterización del sector y termina con unas definiciones. Ciertamente no se puede definir como una verdadera política pública, debido a la falta de indicadores, metas y asignación presupuestal. Con lo cual no se cumple el objetivo de la Política Minera de Colombia aprobada por medio de la Resolución N°40391/2016 del Ministerio de Minas.

El ejercicio evaluador propuesto en el presente trabajo en relación con este último instrumento de política pública producido por el segundo Gobierno Santos nos remite de nuevo a los problemas identificados en la mayoría de las unidades de política anteriormente analizadas. Si bien se ha podido constatar que el problema de la informalidad está más que identificado y delimitado, como indicado, es preocupante que la iniciación (en palabras de Vallés, 2006) y los objetivos (en términos de Roth, 2002) no estén claramente definidos.

De nuevo se identifica la carencia de un mayor grado de tecnicidad en la elaboración de las políticas. La expectativa generada a los seis años de gobierno era mucho mayor. Habiendo

comprendido la problemática y ensayado varios programas relacionados con la formalización, se espera mayor precisión programática fruto de la retroalimentación permanente (Vallés, 2006) así como mayor claridad respecto de los resultados esperados y/u obtenidos (Roth, 2002).

De este modo, se puede concluir, que el conjunto de instrumentos de política pública desarrollados en relación con la informalidad e ilegalidad, no cuentan con los elementos fundamentales para ser consideradas políticas públicas realistas y con claridad tanto a nivel operativo como a nivel estratégico y de resultados, por lo menos hasta el momento. No es insignificante pensar que la complejidad de la problemática, y más aún en los niveles regionales, en conjunción con las capacidades técnicas, financieras e institucionales limitadas hacen parte de las causas que explicarían en gran medida estas deficiencias. En este sentido Massé y Le Billón (2017, p. 2) señalan que muy a pesar que Santos declaró “la guerra contra la minería criminal”, la minería de oro en Colombia está afectada por la informalidad en gran medida por la producción de este mineral en zonas remotas del país.

### **6.7. La formalización minera: análisis de la evolución de su normatividad**

En este punto es claro que la cuestión de la formalización minera, y el trato diferencial entre los tipos de minería son los dos retos que fundamentalmente afrontó el segundo Gobierno Santos. Teniendo en cuenta que esta problemática se identifica en la que podríamos considerar la fase de iniciación e incorporación del problema en la agenda política (Vallés, 2006, p. 399 y ss.), resulta importante revisar cómo se ajustó la normatividad para afrontar el reto formalizador y

diferenciador. Este no es un trabajo de carácter jurídico, sin embargo, a la luz del fin que persigue la política pública podemos extraer conclusiones sobre los ajustes normativos.

En el Anexo 1 se ha incluido un normograma que recoge la normatividad que ha tenido por objeto conformar el marco normativo que aborde la cuestión de la informalidad e ilegalidad minera. Como se podrá observar se han ordenado las normas cronológicamente, se ha añadido una columna que asocia la norma con el Gobierno que la promovió y finalmente se han resumido los contenidos que tienen interés para el asunto que aquí se aborda. Cabe mencionar, que se ha delimitado el ámbito temporal del 2001 a 2018. La elección de 2001 se realiza de acuerdo con el hito que representa en el rol que el Estado ejerce en el sector minero de acuerdo con la Ley 685/2001.

El análisis que plantea este trabajo es de carácter politológico y no jurídico, sin embargo, se considera que los siguientes aspectos ayudan con la conclusión que se ha elaborado:

- En primer, como se muestra en la Tabla 2, la normatividad ha ido complejizándose desde 2001 a 2018. Mientras inicialmente ilegalidad e informalidad eran lo mismo exceptuando los supuestos del barequeo y de la minería de subsistencia de acuerdo con las previsiones dispuestas en el Código Minero de 2001. La normatividad a partir de la Ley 1658 de 2013 ha incorporado el reconocimiento y tratos diferenciales en relación con estados legales distintos como son la informalidad, la legalidad, la minería de subsistencia y demás categorías reconocidas en el GTM.

- De la misma forma, tras el reconocimiento de la necesidad de dar tratos diferenciados que deriva del mandato del artículo 107 del PND 2010-2014, éste recoge incluso la distinción entre los tamaños de la minería, exigencia necesaria en aras de comprender la realidad que se retrata en el Censo Departamental Minero 2010-2011.

- Finalmente, el Decreto 933/2013 representa el punto de inflexión normativo en materia de formalización. Este decreto contiene el detallado del proceso de formalización, y es relevante a esta investigación ya que es la norma donde el Gobierno Nacional asume que tiene corresponsabilidad en la materia, entendida en el sentido que hasta la fecha se consideraba igual a todos los mineros, y no se atendía la diversidad de personas naturales o jurídicas que se dedican a la actividad económica que, como se pudo comprobar en el Censo Minero Departamental, es radicalmente heterogénea.

## **7. Conclusiones**

Tras este trabajo descriptivo y analítico sobre la evolución del marco nacional de política pública y normativo, resulta necesario recuperar la hipótesis de investigación, para validar o no el escenario hipotético. En el apartado dedicado a la metodología se estableció que las dos variables que componían nuestra hipótesis eran las siguientes:

- a. Por un lado se considera variable independiente la política pública y normatividad que afecta la cuestión de formalización y legalización minera. A medida que se ahonda en el estudio, se ha concretado específicamente la cuestión de formalización de la minería en tanto era el principal problema del sector a la llegada al Gobierno del ex Presidente Juan Manuel Santos Calderón.

- b. Por otro lado, la variable dependiente se identificó con la situación informal e ilegal de la pequeña y mediana minería en Colombia.

Se enfatiza el carácter evaluador que tiene este trabajo en concordancia con lo planteado en el marco teórico y conceptual: el análisis y evaluación de políticas públicas. Se ha abordado de forma integral la problemática para identificar las categorías propuestas por Roth (2002, p. 27): (a.) los objetivos que la autoridad considera deseables; (b.) los medios y acciones empleados por las instituciones; y (c.) los resultados que derivan de las acciones, sean o no deseados.

Sin embargo, como se pudo comprobar en los apartados que resumen las distintas políticas analizadas, se identifica una ausencia de claridad en los objetivos que se plantea la institucionalidad. Tampoco está claro el detalle de qué medios y acciones empleará la institucionalidad. De la misma forma, como se identifica en los apartados literales que se rescataron de las distintas políticas se trata de lineamientos estratégicos generales que no tienen una traducción visible en acciones concretas con sus indicadores y metas, por lo menos hasta el momento no se ha evidenciado.

Asimismo, se ha observado una falta de monitoreo (al menos de acceso público) sobre las acciones y programas emprendidos. La ausencia de elementos de acceso público para la evaluación y monitoreo de las políticas ha hecho imposible ahondar en la investigación de los resultados y avances que derivan del accionar del Estado, se espera pues que el nuevo gobierno tome medidas respecto a esto para poder continuar con el ejercicio investigativo.

Por otro lado y rescatando las fases que permiten analizar las políticas públicas propuestas por Vallés (2006, p. 399) se han determinado las políticas analizadas en cada una de las fases. Éstas se adscriben a cada una de las políticas analizadas, sin embargo, en tanto se ha considerado la política sectorial como una política de mediano y largo plazo, se propone analizar los instrumentos en su conjunto bajo la lógica de la fases propuestas por Vallés:

**(a.) Iniciación, donde se construye el problema y se incluye en la agenda;**

En el marco de esta fase se identifica el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y el Censo Minero Departamental 2010-2011. Ambos documentos presentan el problema y tratan de caracterizarlo. Además se adentran ya en un conjunto de lineamientos estratégicos para atender las problemáticas identificadas. El grueso de estos documentos precisamente radica en construir el problema e incluirlo en la agenda, que encaja con los propósitos literales de ambos instrumentos. En el caso del PND 2010-2014 se plantean lineamientos como la reforma institucional, una minería competitiva, responsable y productiva y mayor coordinación interinstitucional. Es claro que en esencia se están planteando lineamientos generales sin mayor detalle.

Para el caso del CDM 2010-2011 la cosa es distinta, porque desde el objetivo general se dispone que se pretende caracterizar la industria extractiva en Colombia, lo que implica es delimitar el estado de la minería en el momento, esto es, construir el problema (MinMinas, 2011, p. 5). Más aún cuando se declara abiertamente en el mismo Censo que se pretende conocer la dimensión de la informalidad.

**(b.) Elaboración, fase donde se formulan las alternativas de solución al problema;**

Si bien el PND 2010-2014 ofrecía lineamientos, no es hasta que se aprueba el Decreto 4134/2011 que se inicia la efectiva reforma institucional creando la ANM. De forma similar el mismo Decreto establece la sucesión de INGEOMINAS por parte del SGC. Y no es hasta el Decreto 1258/2013 que se reestructura y se amplía el ámbito competencial a la UPME. Resulta significativo que hasta la aprobación de la Política Nacional de Formalización Minera de 2013 no empiezan a plantearse soluciones de hecho para el problema anteriormente definido. Es en la PNFM cuando el Gobierno Santos empieza a introducir medidas que atiendan de forma diferenciada al heterogéneo universo minero del país.

**(c.) Implantación, momento en el que se implementa la solución o soluciones seleccionadas;**

Se ha podido constatar a través de los instrumentos analizados que muchas medidas, acciones y programas fueron implementados desde la formulación del Plan Nacional de Desarrollo. Ejemplo de ello son la puesta en marcha de la nueva institucionalidad y la misma Política de Formalización de 2013. Sin embargo, cabe resaltar que no es hasta 2013 que el Gobierno Nacional dimensiona el problema que atraviesa la minería en el país. Ello se deduce del análisis que se propone en la política, en lugar de efectivamente plantear las soluciones llamadas a solventar el problema y estructuradas sobre la lógica de programas, acciones, metas, indicadores y asignación presupuestal. Sin embargo, teniendo en cuenta la vocación de mediano y largo plazo de estas políticas, se puede aún esperar un resultado, aunque sea poco probable debido las deficiencias estructurales que las permean.

**(d.) Evaluación y sucesión, etapa en la que se decide sobre la continuidad o no de la solución implementada;**

Siguiendo con la lógica propuesta por Vallés (2006), no es hasta finales del primer Gobierno Santos que éste se “autoevalúa”, y efectivamente dimensiona la diversidad y heterogeneidad del sector minero en el país. Por ello, se determina que hasta que no se formula el PND 2014-2018, el Gobierno Santos no tiene hoja de ruta para atender el problema que casi demora una legislatura en comprender. Esta visión de la política en el mediano y largo plazo nos permite ver en cada instrumento de política pública la intención preponderante de acuerdo con las fases aquí analizadas, es decir, no se ven ciclos completos en las políticas sino intentos de cumplir formalmente con las cuatro fases, siempre enfatizándose una en específico. En este sentido el PND 2014-2018 representa una voluntad de mejorar lo que se venía haciendo, introduciendo cambios, lo que denota que el Gobierno revisa sobre la continuidad o no de su propio accionar, y decide finalmente cambiar de estrategia. Cabe resaltar, que algunos de los programas incentivados en este plan aun no han finalizado, debido a su reciente implementación.

**(e.) Finalmente cierra el ciclo una fase de retroalimentación que nos conduce de nuevo al momento (a), para seguir de nuevo el ciclo completo.**

El proceso de retroalimentación cierra el ciclo de las políticas públicas, y es en esta fase cuando cualquier decisor público puede cerrar el ciclo de forma virtuosa. Se ha podido evidenciar que la formulación escasa de programas con sus respectivas metas e indicadores dificulta precisamente la fase de monitoreo, evaluación y retroalimentación. Como se ha señalado, no es hasta finales de 2014 cuando el Gobierno Santos comprende efectivamente qué hacer con el sector minero, y en específico con la pequeña y mediana minería y sus altas cotas de informalidad.



La Resolución 40391/2016 que promulga la Política Minera Nacional y las bases para la minería del futuro vuelve a mostrar las deficiencias anteriormente observadas, sin embargo, delimita de forma clara el problema a atender: la informalidad de la pequeña y mediana minería. El análisis cronológico de los distintos instrumentos parecían guardar una secuencia lógica en la comprensión del problema.

Se han identificado algunas debilidades en la proyección de los programas, el establecimiento de metas e indicadores y la operativización financiera, razón por la cual todo parecía indicar que ante este esfuerzo en comprender los problemas del sector, la Política Nacional Minera ofrecería los programas necesarios para atacar los problemas. Pero no ha sido así hasta el momento. El simple hecho de asumir el diagnóstico realizado en el CMD 2010-2011 como base para formular la política minera que debe regir por quince años resulta impreciso debido a que la ilegalidad y la informalidad son mucho más dinámicas que la legalidad y la formalidad, lo que obliga a cuestionarse la validez de este punto de partida empleado por la política, teniendo en cuenta la diferencia temporal entre ambos trabajos.

En este mismo sentido el Cr. Álvaro Cardozo apelaba a la necesidad de poder contar con un banco de datos cierto y fiable de las cifras de informalidad, pues considera que eso no existe ni siquiera en el Censo Minero de 2010-2011. Todo ello no quiere decir que no se haya hecho nada en el gobierno pasado sino que, ciertamente, han sido incapaces de retroalimentar y seguir construyendo una política eficiente.

Del análisis de estos instrumentos de política pública llama la atención las siguientes deficiencias identificadas y que precisamente se corresponden con los elementos a evaluar en una política pública planteados por Roth (2002):

- a. La ausencia de componentes más técnicos, programas con mayor definición y claridad, y más importante aún, que a las líneas de acción y programas los acompañen mecanismos de monitoreo, evaluación, metas e indicadores.
- b. Desde los PND se observan deficiencias en la asignación presupuestal, pues los rubros son por capítulo más no están totalmente desglosados para comprensión de los recursos que se asignan a cada estrategia, al menos en los documentos de acceso público. Autores críticos con los PND, como por ejemplo Pérez Salazar (2015) señalan sobre este instrumento de política pública que el Gobierno Nacional opera con desconocimiento “sobre ninguna necesidad o demanda de la población y los territorios que no esté referida al ‘menú de oferta sectorial’ predefinido por ellas” (p. 8).

Esta forma de construir política requiere de ese proceso de retroalimentación mencionado para incorporar permanentemente mejoras. Una política descentralizada, como la minera, debería de vivir en permanente diálogo entre los niveles descentralizado y central. Esto es, la lógica elemental en la que se circunscribe el análisis de políticas públicas.

- c. No existe claridad respecto de los resultados que se quieren alcanzar. Además, la Política Nacional Minera ha resultado insuficiente teniendo en cuenta los propósitos que plantea la

misma. Si bien la calidad no está directamente vinculada a la cantidad, resulta poco representativo el análisis que deriva de este instrumento al dividirlo en las páginas dedicadas a cada una de las fases de la política pública. Sorpresivamente, se observa que el documento que cuenta con 62 páginas, tiene con la siguiente estructura:

1. Introducción, portada, índice y demás formalismos (páginas 1 a 9).
2. El sector minero colombiano (páginas 9 a 17).
3. La Política Minera: bases para la minería del futuro (páginas 17 a 32).
4. Anexos técnicos<sup>24</sup> (páginas 32 a 62).

Es importante señalar que son más extensos los anexos técnicos que la política en sí misma, teniendo en cuenta la complejidad del asunto. Peor aún que la política esté recogida en 15 páginas y se dediquen 12 a analizar y dimensionar el problema, puesto que no especifica a profundidad como será el desarrollo y puesta en acción de los programas que establece para cumplir con las metas. En fin, no parece congruente esta política con lo que se había venido desarrollando, sin embargo, aún es pronto para delimitar los resultados de la misma, que muy probablemente debido a su falta de profesionalización, no cumplirá a cabalidad su propósito.

Teniendo en cuenta el tipo de política pública que se analizó, se observó en el marco teórico conceptual que Vallés (2006, p. 396) clasificaba los tipos de políticas con base en dos variables: cómo (directa o indirectamente) y sobre quien (un grupo/sector o toda la sociedad) se ejerce la

---

<sup>24</sup> Entre los que se incluyen literalmente: 3.1. Antecedentes normativos e institucionales del sector minero colombiano. 3.1.1. Antecedentes jurídicos. 3.1.2. Antecedentes institucionales. 3.1.3. Otros antecedentes. 3.2. Caracterización del sector minero colombiano. 3.2.1. Participación de la minería en la economía del país 3.2.2. La actividad minera en Colombia. 3.2.3. Sector minero colombiano en el contexto internacional 3.3. Algunas definiciones.

coerción. En este sentido, se ubicó la política del sector minero en la categoría de políticas regulativas. Las políticas regulativas se fundamentan sobre la base que habrá un poder coercitivo real y efectivo para hacer cumplir la normatividad.

Es claro que la institucionalidad de 2010 era insuficiente para atender la problemática y, parece del mismo modo en la actualidad en la medida que sigue existiendo un sector minero cuya informalidad en todas sus dimensiones es muy elevada. Cabe resaltar que la institucionalidad, a medida que se esta más lejos de las capitales de departamento, se debilita de forma proporcional al grado de ruralidad de la zona. La actividad minera es eminentemente rural, así las cosas podemos deducir que las instituciones que deben atenderlo en el lugar no cuentan con los recursos suficientes para hacerlo de forma efectiva y global. Además si se referencia territorialmente la informalidad minera, se denota que la priorización departamental coincide casi exactamente con la geografía del conflicto armado colombiano, cuestión que remite inexorablemente a un aumento potencial de la complejidad del sector. Además como comentaba el Cr. Cardozo en su entrevista, son necesarias más herramientas jurídicas y técnicas no sólo para perseguir la minería ilegal, sino, por ejemplo para poder decomisar, trasladar y destruir insumos químicos necesarios para la extracción ilícita. En relación con la informalidad, el comandante de la UNIMIL reclama más medios técnicos y económicos que puedan atender esta cuestión en terreno, es decir, en las regiones. Remite sin quererlo a la necesidad de atender las comunidades de acuerdo con el paradigma de la paz territorial.

Se logra argumentar que la falta de control en la gestión ambiental conduce a impactos negativos en el ambiente además de impedir el recaudo de regalías que servirían para contrarrestar

los efectos negativos de una actividad económica de gran impacto ambiental. Adicionalmente, es importante señalar que la Dra. Patín afirma el no cumplimiento de las metas de formalización, y de lo costoso de este proceso. Si bien no se puede definir aún como una afirmación para este ejercicio las declaraciones de la Dr. Patín, preocupa su posición debido a su experiencia en el sector medioambiental y minero desde la perspectiva jurídica. Todo ello empuja a pensar que se requiere de mayor inversión pública para una efectiva resolución de este problema.

Es por todo ello que se concluye de la evaluación de los instrumentos de política pública previstos para la formalización minera, que estos padecen deficiencias técnicas graves además de no haber logrado en su totalidad y efectivamente hasta el momento atacar la problemática de forma coherente y significativa. De este modo, se logra constatar la hipótesis planteada para el desarrollo de este texto, en donde se puede determinar que estas políticas no han sido completamente efectivas para resolver la tensión entre la normatividad y el no cumplimiento de la misma, pero aún así, parcialmente han logrado algunas mejorías para la situación del sector, sobretodo en el incremento de un interés por su regularización y la creación de nuevos programas que buscan hacer frente al problema de la ilegalidad e informalidad. Ahora solo queda esperar que las acciones que aún no se han desarrollado de las políticas en cuestión se ejerzan para poder analizar a cabalidad este ejercicio investigativo y, esperar qué ruta tomará el nuevo Gobierno con el fin de mitigar los problemas que acarrea el sector minero nacional.

## 8. Bibliografía

- Barnett, J. (2010) Environmental Security en Burgess, J.P. (Ed.) The Routledge Handbook of New Security Studies. New York.
- De Soto, H. (2004). El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo. Editorial Planeta.
- Decreto Ley 2191 de 4 de agosto de 2003 por el cual se adopta el Glosario Técnico Minero.
- Decreto 2715 de 28 de Julio de 2010, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1382/2010
- Decreto Ley 4131 de 2011 por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, ANM, se determina su objetivo y su estructura orgánica.
- Decreto 381 de 16 de Febrero de 2012, por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Minas y Energía.
- Decreto 1970 de 21 de Septiembre de 2012 por el cual se modifica el capítulo II del Decreto 2715 de 2010.
- Decreto 2235 de 30 de Octubre de 2012 por el cual se reglamentan el artículo 6 de la Decisión No. 774/2012 de la CAN y el artículo 106 de la Ley 1450 de 2011 en relación con el uso de maquinaria pesada y sus partes en actividades mineras sin las autorizaciones y exigencias previstas en la ley.
- Decreto 1258 de 17 de Junio de 2013 por el cual se modifica la estructura de la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME).
- Decreto 1617 de 30 de Julio de 2013 por el cual se modifica y adiciona el Decreto 381 del 16 de febrero de 2012.
- Defensoría del Pueblo (2010) La minería de hecho en Colombia. Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá.
- DNP (2010) Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”. Bogotá.
- DNP (2014) Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos juntos por un nuevo país”. Bogotá.
- Dubnick, M.J. y Bardes, B. (1983). Thinking about public policy: a problem solving approach. New York, Wiley.
- Dye, T.R. (1992). Understanding public policy, 7a ed. Nueva Jersey, Prentice-Hall Inc.

- Fedesarrollo (2012). Impacto socioeconómico de la minería en Colombia. Informe para el Sector de Minería a Gran Escala. Centro de Investigación Económica y Social. Bogotá.
- Gallego, L., Leyva, S., & Quintero, S. (2018) Hacia una gobernanza policéntrica de la seguridad y la convivencia: retos y soluciones. En seguridad ciudadana desde la gobernanza metropolitana, 100.
- Güiza, L. (2011) Perspectiva jurídica de los impactos ambientales sobre los recursos hídricos provocados por la minería en Colombia. *Opinión Jurídica*, 10(20). Recuperado a partir de <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/738>
- Güiza Suárez, L., & Aristizabal, J. (2013). Mercury and gold mining in Colombia: a failed state. *Universitas Scientiarum*, 18 (1), 33-49. <https://doi.org/10.11144/-Javeriana.SC18-1.mgmc>
- Jaramillo, S. (2012). La paz territorial. Edición de la Conferencia que con el mismo nombre pronunció el Alto Comisionado para la Paz en la Universidad de Harvard, el 13 de marzo de 2012.
- Juárez, F. (2016). La minería ilegal en Colombia: un conflicto de narrativas. *El Agora USB*, 16 (1), 135-146.
- Kingdon, J. (2003). *Agendas, alternatives, and public choices*. New York. Longman.
- Leal, Y. (2019) Minería Ilegal, conflicto armado y vulneración al medio ambiente. En *Revista Infométrica. Serie Ciencias Sociales y Humanas*. Vol 2. No.1 enero-junio 2019.
- Ley 685 de 15 de agosto de 2001 Por el cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1382 de 9 de Febrero de 2010, por la cual se modifica la Ley 685 de 2001, Código de Minas.
- Ley 1450 de 16 de Junio de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014
- Ley 1658 de 15 de Julio de 2013, por medio de la cual se establecen disposiciones para la comercialización y el uso de mercurio en las diferentes actividades industriales del país, se fijan requisitos e incentivos para su reducción y eliminación y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1753 de 9 de Junio de 2015 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.
- March, J. y Olsen, J. (1984). “The new institutionalism: organizational factors in political life”. *American Political Science Review* 73 (sept.): 734-49.
- March, J. y Olsen, J. (1989). *Rediscovering Institutions: the organizational basis of politics*. New York, Free Press.

- Massé, F. y Le Billon, P. (2017). Gold mining in Colombia, post-war crime and the peace agreement with the FARC. En *Third World Thematics: A TWQ Journal*. Volume 3, pages 116 – 134. 2018 – Issue 1: Special Issue: War economies and post-war crime.
- Mény, Y. y Thoening, J.C. (1992). *Las políticas públicas*. España, Ciencia Política. Traducción de Francisco Morata Ariel.
- Ministerio de Minas y Energías (2003) *Glosario Técnico Minero*. Bogotá D.C.
- Ministerio de Minas y Energías (2011). *Censo Minero Departamental 2010-2011*. Bogotá.
- Ministerio de Minas y Energías y Universidad Nacional (Sede Medellín). (2013). *Cartilla Normativa Minera*. Documento propuesta “Política Nacional, para la Formalización de la Minería en Colombia”. Medellín.
- Ministerio de Minas y Energías (2014). *Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia*. Bogotá DC.
- Ministerio de Minas y Energías (2015). *Glosario Técnico Minero*. Bogotá D. C.
- Ministerio de Minas y Energías (2016). *Política Minera de Colombia: Bases para la minería del futuro*. Bogotá DC.
- Mosquera, C. (2003) *El desafío de la formalización en la minería artesanal y de pequeña escala: Análisis de las experiencias en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*. Lima. 1ª ed.
- Ordóñez-Matamoros, G. Dir. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá. Universidad del Externado.
- Ortiz-Riomalo, J. F., & Rettberg, A. (2018). Minería de oro, conflicto y criminalidad en los albores del siglo XXI en Colombia: Perspectivas para el posconflicto colombiano. *Colombia Internacional*, (93), 17-63.
- Palacios, J., Calvo, G., Valero, A. y Valero, A. (2017). La explotación minera en la Región Andina: un enfoque termodinámico. En *Congreso El Extractivismo en América Latina: Dimensiones Económicas, Sociales, Políticas y Culturales (76-87)*, Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Resolución No. 205 de 22 de Marzo de 2013 por la cual se establece el procedimiento para la declaración y delimitación de Áreas de Reserva Especial de que trata el artículo 31 del Código de Minas
- Resolución No. 40391 de 20 de abril de 2016 del Ministerio de Minas, por la cual se adopta la Política Minera Nacional.



Roth, A-N. (2002) Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Bogotá. Editorial Aurora.

UPME (2006). Colombia país minero. Plan Nacional para el Desarrollo Minero, visión al año 2019. Bogotá.

Vallés, J. (2006) Ciencia política. Una introducción. Editorial Ariel. Barcelona. 8ª edición.

## 9. Anexos

### Anexo 1. Normograma formalización minera en Colombia 2001- 2018

GOBIERNO	AÑO	NORMA	CONTENIDO FORMALIZACIÓN
<b>Gobierno Pastrana 1998-2002</b>	2001	Ley 685/2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El Art. 165<sup>25</sup> recoge el primitivo proceso de legalización del título minero.</li> <li>- Art. 257 recoge lo que tipifica primitivamente como explotaciones tradicionales.</li> <li>- El Título IV recoge la minería sin título, y distingue la minería ocasional y el barequeo, de la explotación ilícita.</li> </ul>
<b>Gobierno Uribe 2002-2006</b>	2002	Decreto 2390/2002 <sup>26</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A través de 15 artículos se reglamenta la titulación que prevé el artículo 165 del Código de Minas.</li> <li>- No hay distinción de tipos de minería y el proceso previsto aplica de forma indiscriminada para todo el sector, exceptuando la minería ocasional y el</li> </ul>

<sup>25</sup> Artículo 165. Legalización. Los explotadores de minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional, deberán solicitar, en el término improrrogable, de tres (3) años contados a partir del primero (1º) de enero de 2002, que la mina o minas correspondientes les 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. Formulada la solicitud y mientras ésta no sea resuelta por la autoridad minera, no habrá lugar a proceder, respecto de los interesados, mediante las medidas previstas en los artículos 161 y 306, ni a proseguirles las acciones penales señaladas en los artículos 159 y 160 de este Código.

NOTA: El texto subrayado fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante C-273.

NOTA: Declarar EXEQUIBLE la expresión “Formulada la solicitud y mientras ésta no sea resuelta por la autoridad minera, no habrá lugar a proceder, respecto de los interesados, mediante las medidas previstas en los artículos 161 y 306, ni a proseguirles las acciones penales señaladas en los artículos 159 y 160 de este Código” por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-259 de 2016.

Los procesos de legalización de que trata este artículo, se efectuarán de manera gratuita por parte de la autoridad minera. Adicionalmente, esta última destinará los recursos necesarios para la realización de éstos, en los términos del artículo 58 de la Ley 141 de 1994.

Los títulos mineros otorgados o suscritos, pendientes de inscripción en el Registro Minero Nacional, con anterioridad a la vigencia de este Código, serán inscritos en el mismo y para su ejecución deberán cumplir con las condiciones y obligaciones ambientales pertinentes.

Tampoco habrá lugar a suspender la explotación sin título, ni a iniciar acción penal, en los casos de los trabajos de extracción que se realicen en las zonas objeto de los Proyectos Mineros Especiales y los Desarrollos Comunitarios adelantados conforme a los artículos 248 y 249, mientras estén pendientes los contratos especiales de concesión objeto de dichos proyectos y desarrollos.

<sup>26</sup> Decreto 2390 de 24 de Octubre de 2002 por el cual se reglamenta el artículo 165 del Código de Minas. Se puede consultar su texto en el siguiente enlace: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Nor-ma1.jsp?i=7166>

			barequeo cuya autoridad minera es el alcalde donde se desarrolla la explotación minera.
<b>Gobierno Uribe 2006-2010</b>	2010	Ley 1382/2010 <sup>2728</sup>	<p>- Modifica el Código de Minas, con relación a zonas excluibles de la minería; prórroga y renovación de contratos; integración de áreas; autorización temporal e intransferible, para tomar de los predios rurales, vecinos o aledaños a la obra, los materiales de construcción que necesiten exclusivamente para dicha obra; necesidad de los bienes; legalización; licencia ambiental; requisito ambiental; estudios y licencias conjuntas; canon superficiario; objeciones a la propuesta; rechazo de la propuesta; procedimiento administrativo para las servidumbres. Adicionalmente, señala que la autoridad minera tendrá la obligación de reglamentar el artículo 254 sobre la mano de obra regional, de la Ley 685 de 2001, en un término máximo de seis (6) meses, a partir de la promulgación de la presente ley.</p> <p>- El art. 12 recoge un proceso de legalización algo más detallado pero sin tipificar tamaños de la minería, y donde se imbrica la cuestión ambiental como requisito de ley para la explotación legal (art. 13 a 16).</p>
		Decreto 2715/2010 <sup>29</sup>	- El art. 1 reconoce la minería tradicional por primera vez como tal, pues antes se integraban las modalidades en la minería sin título.

<sup>27</sup> Ley 1382 de 9 de Febrero de 2010, por la cual se modifica la Ley 685 de 2001, Código de Minas. Se puede consultar en el siguiente enlace: [-https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=388-63&dt=S](https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=388-63&dt=S)

<sup>28</sup> Declarada inexecutable por la Corte Constitucional por medio de la Sentencia C-366 de 2011.

<sup>29</sup> Decreto 2715 de 28 de Julio de 2010, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1382/2010. Se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=40-043&dt=S>

			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se reglamentan los procedimientos de legalización previstos en la ley 1382/2010.</li> <li>- Para el caso del Chocó según reza el artículo 309 de la Constitución Política de Colombia, se prevé la legalización de minería con minidragas en el Capítulo III (art. 15 a 23).</li> </ul>
<b>Gobierno Santos 2010-2014</b>	2011	Ley 1450/2011 <sup>30</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En su art. 106<sup>31</sup> introduce la prohibición del empleo de maquinaria amarilla para la actividad minera ilícita en todo el territorio nacional. El Gobierno asume el compromiso de reglamentar la materia.</li> <li>- En su art. 107<sup>32</sup> establece el deber del Gobierno Nacional de implementar una estrategia para diferenciar minería informal de la minería ilegal. Es el punto de inflexión en el tratamiento del asunto normativo.</li> </ul>
	2012	Decreto 1970/2012 <sup>33</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 2 a 6 prevé la documentación necesaria para radicar solicitud de legalización.</li> <li>- Art. 7 a 11 de los requisitos para subsanar vicios de solicitud.</li> </ul>

<sup>30</sup> Ley 1450 de 16 de Junio de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. Se puede consultar en el siguiente enlace: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_-1450\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_-1450_2011.html)

<sup>31</sup> ARTÍCULO 106. CONTROL A LA EXPLOTACIÓN ILÍCITA DE MINERALES. A partir de la vigencia de la presente ley, se prohíbe en todo el territorio nacional, la utilización de dragas, minidragas, retroexcavadoras y demás equipos mecánicos en las actividades mineras sin título minero inscrito en el Registro Minero Nacional.

El incumplimiento de esta prohibición, además de la acción penal correspondiente y sin perjuicio de otras medidas sancionatorias, dará lugar al decomiso de dichos bienes y a la imposición de una multa hasta de mil salarios mínimos legales mensuales vigentes, que impondrá la autoridad policiva correspondiente. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Las solicitudes que actualmente se encuentren en trámite para legalizar la minería con minidragas a que se refiere el artículo 30 de la Ley 1382 de 2010, serán rechazadas de plano por la autoridad minera.

<sup>32</sup> ARTÍCULO 107. ES DEBER DEL GOBIERNO NACIONAL IMPLEMENTAR UNA ESTRATEGIA PARA DIFERENCIAR LA MINERÍA INFORMAL DE LA MINERÍA ILEGAL. Deberá, respetando el Estado Social de Derecho, construir una estrategia que proteja los mineros informales, garantizando su mínimo vital y el desarrollo de actividades mineras u otras actividades que le garanticen una vida digna.

<sup>33</sup> Decreto 1970 de 21 de Septiembre de 2012 por el cual se modifica el capítulo II del Decreto 2715 de 2010. Se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.anm.gov.co/sites/default/files/decreto-1970-de-2012.pdf>

			- Ciertamente se ve una reglamentación que está más aterrizada a la necesidad regional. Llama la atención que la legalización se haga online a sabiendas que la cobertura de internet en muchas zonas de minería sin título es precaria.
	2012	Decreto 2235/2012 <sup>34</sup>	- En sus art. 1 y 2 establece que se ejecutará medida de destrucción de maquinaria pesada y sus partes a quienes las usaran para la explotación ilícita de recursos minerales.
	2013	Res. No.205/2013 <sup>35</sup>	- Resolución de la ANM para establecer el procedimiento de declaración y delimitación de Áreas de Reserva Especial de que trata el artículo 31 del Código de Minas. - Instrumento necesario para marcar la hoja de ruta y el rol del Estado como administrador estratégico del subsuelo.
	2013	Decreto 933/2013 <sup>36</sup>	- Es sin dudas el Decreto que toma en serio la previsión del PND en materia de trato diferencial y formalización. - Se establece el proceso de formalización para la minería tradicional cuando hasta la fecha se entendía sin título y sin más. Se recoge el ámbito de aplicación del Decreto.

<sup>34</sup> Decreto 2235 de 30 de Octubre de 2012 por el cual se reglamentan el artículo 6 de la Decisión No. 774/2012 de la CAN y el artículo 106 de la Ley 1450 de 2011 en relación con el uso de maquinaria pesada y sus partes en actividades mineras sin las autorizaciones y exigencias previstas en la ley. Se puede consultar en el siguiente enlace: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2012/Documents/OCTUBRE/30/DECRETO%202235%20DEL%2030%20DE%20OCTUBRE%20DE%202012.pdf>

<sup>35</sup> Resolución No. 205 de 22 de Marzo de 2013 por la cual se establece el procedimiento para la declaración y delimitación de Áreas de Reserva Especial de que trata el artículo 31 del Código de Minas. Se puede consultar en el siguiente enlace: [https://www.anm.gov.co/sites/default/files/res\\_0205\\_22\\_marzo\\_2013.pdf](https://www.anm.gov.co/sites/default/files/res_0205_22_marzo_2013.pdf)

<sup>36</sup> Decreto 933 de 9 de Mayo de 2013, por el cual se dictan disposiciones en materia de formalización de minería tradicional y se modifican unas definiciones del Glosario Minero. Se puede consultar en el siguiente enlace: [https://www.anm.gov.co/sites/default/files/decreto\\_933\\_de\\_2013.pdf](https://www.anm.gov.co/sites/default/files/decreto_933_de_2013.pdf)

			<ul style="list-style-type: none"> <li>- En el capítulo II se recoge el trámite y requisitos para la formalización.</li> <li>- El capítulo III recoge los aspectos técnicos y ambientales.</li> <li>- El capítulo IV recoge la formalización en áreas con título minero. Esto es allí donde hay minería que se explota por parte de quien no tiene el título, y en el RMN hay inscrito ya un título.</li> <li>- En el capítulo V se regulan las zonas restringidas y formalización.</li> <li>- Finalmente en el capítulo VI las actividades no susceptibles de formalización.</li> </ul>
	2013	Ley 1658/2013 <sup>37</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En su art. 11 recoge un conjunto de incentivos para la formalización, como son el subcontrato de formalización minera, la devolución de áreas para formalización minera y unos beneficios para la formalización de los mineros de oro.</li> </ul>

---

<sup>37</sup> Ley 1658 de 15 de Julio de 2013, por medio de la cual se establecen disposiciones para la comercialización y el uso de mercurio en las diferentes actividades industriales del país, se fijan requisitos e incentivos para su reducción y eliminación y se dictan otras disposiciones. Se puede consultar en el siguiente enlace: [http://www.minambiente.gov.co/images/AsuntosambientalesySectorialyUrbana/pdf/mercurio/LEY\\_1658\\_DEL\\_15\\_DE\\_JULIO\\_DE\\_2013.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/AsuntosambientalesySectorialyUrbana/pdf/mercurio/LEY_1658_DEL_15_DE_JULIO_DE_2013.pdf)

<b>Gobierno Santos 2014-2018</b>	2015	Ley 1753/2015 <sup>38</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 con visión mediano y largo plazo, establece en su art. 267 vigencias y derogatorias.</li> <li>- Inciso segundo reza literalmente “Con el fin de dar continuidad a los planes, programas y proyectos de mediano y largo plazo, los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007 y 1450 de 2011 no derogados expresamente en el inciso anterior o por otras leyes continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior”, manteniendo así la vigencia del art. 107 de la 1450/2011, debiendo así profundizar en la diferenciación entre la minería informal y la ilegal.</li> <li>- Establece la política diferencial entre minería informal e ilegal, y además entre la tradicional, pequeña, mediana y grande.</li> </ul>
	2016	Res. No. 40391/2016 <sup>39</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Es la Política Nacional Minera dictada por el Ministerio den 2016.</li> <li>- La seguridad jurídica y la competitividad hacen referencia a la informalidad del sector aunque se hace mención a la Política Nacional de Formalización de la Minería.</li> </ul>

<sup>38</sup> Ley 1753 de 9 de Junio de 2015 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. Se puede consultar en el siguiente enlace: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normograma/Ley%201753%20de%202015.pdf>

<sup>39</sup> Resolución N° 40391 de 20 de abril de 2016 del Ministerio de Minas, por la cual se adopta la Política Minera Nacional. Se puede consultar el documento en el siguiente enlace: [https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/politica\\_minera\\_de\\_colombia.pdf](https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/politica_minera_de_colombia.pdf)