

ESTUDIO DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA DELEGACIÓN MINERA DE ANTIOQUIA (2001-2023).



**ACREDITACIÓN
INSTITUCIONAL EN
ALTA CALIDAD**
Resolución 008607 de mayo 16 de 2022

Facultad de Derecho
Universidad Autónoma Latinoamericana



Estudio de constitucionalidad de la delegación minera de Antioquia (2001-2023).

Autores

Felipe Ospina Gallego

David Arboleda Mesa

Trabajo de grado Presentado para optar por el título de Abogados

Asesor

José Fernando Valencia Grajales, Especialista

Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA)

Facultad de Derecho

Derecho

Medellín, Antioquia, Colombia

2025

Dedicatoria

A mi madre y a mi abuelo, que se sacrificaron para darme las mejores
oportunidades.

A mi padre y madre, por creer mí.

.

Agradecimientos

iv

Agradecemos a la Academia por reforzar y crear individuos críticos dentro de la sociedad, que se permitan la posibilidad de cuestionarse su lugar en el mundo y los problemas que la aquejan. El acceso a los conocimientos y a la información, permiten al ser humano evolucionar y mejorarse a sí mismo y a su entorno.

Agradecemos a nuestro Asesor de Trabajo de Grado.

A la música y a todas las artes que liberan el alma y la sensibilidad.

A los individuos e instituciones que promueven el cuidado del medio ambiente y la preservación de las maravillas de nuestro planeta tierra.

RESUMEN

Esta investigación contiene en primera instancia un recuento histórico de la minería que abarca un lapso delimitado entre el siglo XVII hasta el XXI en el departamento de Antioquia, Colombia, y que cuenta la creación de los primeros grupos mineros, la extracción de materias primas y la expansión territorial. Además, se abordan los momentos de grupos mineros en diferentes épocas como la conquista, la colonia y la independencia de manera focalizada en el territorio antioqueño. Luego se recopilan algunas problemáticas, que vinieron junto con industrialización y la entrada de la minería ilegal. Todo ello para dar contexto y traer a la investigación la esfera en aspecto jurídico que involucra a las entidades que participan en la actividad minera y poder estudiar la figura de delegación administrativa y su constitucionalidad.

Para ello se utilizó una metodología cualitativa y cuantitativa, con el fin de obtener datos tanto históricos y conceptuales como estadísticos respecto al cumplimiento de objetivos de la Gobernación de Antioquia como desarrolladora de la función de adjudicación de títulos mineros.

Palabras clave: Minería, derecho constitucional, industrialización, expansión territorial, Gobernación de Antioquia, Agencia Nacional de Minería, Delegación administrativa, Función Pública, Fines del Estado.

ABSTRACT

This research contains, in the first instance, a historical account of mining that covers a period between the 17th century and the 21st century in the department of Antioquia, Colombia, and which tells of the creation of the first mining groups, the extraction of raw materials and territorial expansion. In addition, the moments of mining groups in different periods such as the conquest, the colony and independence are addressed, focusing on the Antioquia territory. Then some problems are compiled, which came along with industrialization and the entry of illegal mining. All of this to provide context and bring to the investigation the legal sphere that involves the entities that participate in mining activity and to be able to study the figure of administrative delegation and its constitutionality.

For this, a qualitative and quantitative methodology was used, in order to obtain both historical, conceptual and statistical data regarding the fulfillment of the objectives of the Government of Antioquia as developer of the function of awarding mining titles.

Keywords: Mining, constitutional law, industrialization territorial expansion, Government of Antioquia, National Mining Agency, Administrative Delegation, Public Function, State Purposes.

Como menciona un periódico local a finales del año 2023, se toma la decisión desde la Agencia Nacional de Minería (de ahora en adelante en el proyecto enunciada como “ANM”) de interrumpir las sucesivas prórrogas de las funciones mineras (delegadas de la ANM) en el año 2001 a la Gobernación de Antioquía, siendo el único departamento a nivel nacional que ostentaba delegación minera. Las funciones delegadas, se trataban de la exploración, explotación y fiscalización de títulos mineros en todo el territorio departamental. En el año 2021, se acordó la extensión de las funciones delegadas a través del respectivo Otrosí (Otrosí 08 del Convenio Interadministrativo ANM & Gobernación de Antioquía, 2015) que daba validez y continuidad al convenio interadministrativo de delegación, entendido como un ejercicio de colaboración transitorio entre entidades por la sentencia C-727 de 2000 (Corte Constitucional, 2000). El día 17 de noviembre del 2023, la Gobernación de Antioquía, radicó la respectiva solicitud de hacer extensible por dos años más (hasta el 31 de diciembre de 2025) la prórroga de las funciones mineras. Los argumentos utilizados por la ANM para negar la extensión de la delegación minera recaen sobre dos aristas principales: una de ellas, desde el aspecto constitucional de la imposibilidad de la prórroga de las funciones mineras al ser un ejercicio transitorio o temporal de colaboración entre entidades como se ha mencionado anteriormente. El Segundo argumento, se centra en los informes realizados en el último periodo de la prórroga (2021-2023) en donde la Gobernación de Antioquia no cumple con los objetivos esperados.

Tabla de Contenidos

viii

Dedicatoria.....	iii
Introducción	1
Capítulo 1.....	11
Historia Minera De Antioquia	11
Capítulo 2.....	30
Concepto de Delegación Administrativa Entre Entidades Públicas	30
Capítulo 3.....	44
Análisis jurídico y práctico de los argumentos presentados por la ANM respecto a la improrrogabilidad de la Delegación Minera de Antioquía.	44
Conclusiones	48
Referencias:.....	53

Introducción

Descripción del Problema

El Propósito de la investigación titulada “Estudio de constitucionalidad de la delegación minera de Antioquia (2001-2023)” es examinar la constitucionalidad de una nueva prórroga de la delegación minera de la Agencia Nacional de Minería a la Gobernación de Antioquia. Esto se debe, a la importancia de analizar y verificar la trasgresión constitucionalidad argumentada por la ANM para no renovar el convenio interadministrativo 002 del 2015. La importancia de un debido funcionamiento de los trámites mineros con el Estado es fundamental para una minería próspera y el debido funcionamiento del Sistema Nacional de Regalías; el crecimiento del pequeño minero, la solidez del mediano minero y la diligencia y responsabilidad de los grandes mineros con el medio ambiente en el territorio antioqueño. Es por eso, a estudiar la Constitucionalidad de una nueva prórroga de la Delegación Minera en Antioquia, enfocada en varios argumentos que justificaron su retiro. Entre ellos, los informes realizados por las vicepresidencias de la ANM, que contemplan el incumplimiento de los objetivos y los resultados insatisfactorios; agregando, la valoración del convenio de delegación interadministrativo y sus características, además del convenio interadministrativo en el ámbito minero. Se estudiará el problema jurídico referenciado en las leyes vigentes dentro del ordenamiento jurídico colombiano, así como la jurisprudencia que ha declarado la exequibilidad, con un contexto socio histórico de la minería en Antioquia. Añadiendo a la tendencia de los argumentos planteados; históricamente, Antioquía ha tenido problemáticas en materia de legalización de títulos mineros, ocupación ilegal de terrenos y demás comportamientos que afectan la debida actividad minera.

La dificultad de la investigación radica principalmente en la imposibilidad de determinación y valorar las consecuencias que tendrá el nuevo enfoque de la ANM. Puesto

que los resultados del nuevo accionar en los territorios serán certeros con el análisis a tiempos concretos (5-10 años de operación de la ANM nuevamente en tierras antioqueñas) en ese estudio de estadística y valoración de datos, se visualizarán los resultados de las gestiones mineras con la delegación a la gobernación en su periodo (2001-2023) y con el trabajo de primera mano de la ANM (2024-2025).

Pregunta de Investigación

¿Una nueva Prórroga de las funciones delegadas de la Agencia Nacional de Minería a la Gobernación de Antioquia, infringiría el marco normativo constitucional colombiano?

Preguntas Secundarias

¿Los Argumentos utilizados por la ANM revisten la solidez suficiente para revocar la delegación minera a Antioquia?

¿La recuperación de las funciones mineras por parte de la ANM, atenta contra la autonomía territorial y la descentralización?

¿Qué Consecuencias acarrea las facultades que ostenta el delegante de recuperar en cualquier momento las atribuciones otorgadas al delegatario?

Justificación

Hablar de la minería en Antioquía y su historia, es hablar del progreso de una región abundante en recursos naturales. Es por eso necesario, en los tiempos contemporáneos, hacer parte de la conversación acerca de una actividad minera productiva y legal, cumpliendo los principios del ordenamiento jurídico colombiano con el medio ambiente,

sin desconocer la necesidad de continuar un aprovechamiento de los recursos naturales, haciendo énfasis en la innovación de los métodos utilizados en la minería, procurando su menor impacto a la madre tierra.

Estos tópicos, son aristas fundamentales para desarrollar un estudio constitucional que verse sobre la minería en Antioquia; debido al significado para el desarrollo de la región del occidente colombiano. El estudio de constitucionalidad, acerca de la delegación minera retirada de Antioquía; indudablemente, no se debe centrar solamente en análisis acerca de la trasgresión o no de la carta magna colombiana de 1991, con una nueva prórroga de la delegación minera en Antioquía o en aspectos netamente asociados a la minería en el siglo XXI. Es Menester, presentar un contexto socio histórico de una actividad económica que ha estado presente a lo largo de la historia provincial y departamental. Reconocer su aporte al desarrollo social, a la expansión territorial y al progreso de un territorio como se ha mencionado anteriormente.

El retiro de la de Delegación Minera, presenta múltiples interrogantes acerca de los principios constitucionales referentes al ordenamiento territorial, a la descentralización administrativa de funciones y la autonomía territorial. Los conceptos riñen con la propiedad del subsuelo en cabeza del Estado Colombiano en su totalidad y la legitimidad de la institución encargada de los trámites mineros. Así mismo, la Delegación administrativa, presenta varios interrogantes al momento de su funcionamiento; esto se debe a las facultades que ostenta el Delegante sobre el Delegatario (facultades que se estudiarán en el transcurso de la investigación) generando así una incertidumbre jurídica en los trámites correspondientes.

Objetivo General Estudiar la constitucionalidad de una nueva prórroga de la delegación minera de la Agencia Nacional de Minería a la gobernación de Antioquia.

Objetivo específico 1 Describir la historia minera antioqueña y su importancia en el desarrollo social, industrial y la expansión poblacional del departamento antioqueño.

Objetivo específico 2 Estudiar la figura de delegación entre entidades públicas y sus antecedentes en materia minera.

Objetivo específico 3 Examinar los argumentos planteados por la ANM para no renovar el convenio interadministrativo de delegación con la Gobernación de Antioquia

Marco Teórico

Contextualización Minera en el Departamento de Antioquia.

La historia minera del departamento de Antioquia es un proceso relacionado con la expansión territorial de las poblaciones antioqueñas en el siglo XVI Y XVII “De manera tradicional, se ha afirmado que la explotación minera en Antioquia atravesó dos grandes ciclos estructurales: el primero entre 1550 y 1620 y, el segundo desde 1680 hasta 1820 (Correa, J.S., 2008, p.1). En ese sentido, las poblaciones antioqueñas del norte como Remedios, Zaragoza y otras, presentaban un fenómeno particular de traslado de asentamientos con base a los nuevos descubrimientos mineros; es decir, las poblaciones se iban trasladando kilómetros y kilómetros. Posteriormente en aspectos geográficos, se presenta una migración de las tierras del norte a las denominadas tierras altas antioqueñas de Guarne, Rionegro y el sector actualmente del Oriente, acontecidos por la escasez minera

de los territorios primariamente explotados para buscar nuevas zonas productivas que permitieran continuar con los beneficios de la economía basada en la minería.

Este es el caso del último establecimiento de la ciudad de Remedios, trasladada por mineros atraídos por las explotaciones en Zaragoza y por la riqueza de los aluviones del río Nechí, quienes fueron desplazando continuamente la ciudad, primero a la comarca del río Nus y luego, en 1590, a su emplazamiento definitivo (Correa, J.S.2008, p.13.)

No obstante, la extracción minera desde las dos formas presentes en la provincia que eran la de Aluvión y de Filón o de Veta; presentaban sus dificultades al momento de realizar los trabajos necesarios para el aprovechamiento de los recursos; debido a la popularidad de la minería de aluvión, aquella realizada a los bordes de los ríos con bateas y métodos autóctonos (es de destacar la baja capacidad de recolección minera debido al método y el origen mismo de los minerales al momento de realizar esa técnica) y el procedimiento minero de extracción de minería de veta, era menos utilizado debido a las carencias tecnológicas y los grandes riesgos que implicaba su realización.

En esa época, los conflictos no eran ajenos al desarrollo de la minería, los descubrimientos de grandes yacimientos mineros, el manejo de trabajadores a sueldo o esclavos, la mano de obra indígena, la obligación de entregar el famoso “Quinto Real”, el contrabando, el uso del oro no solo como mercancía en polvo, a su vez fungiendo como método de pago; presentan grandes rivalidades en el desarrollo y crecimiento de la actividad extractiva, que se puede denominar como la primer etapa de la minería en Antioquía.

Las transiciones tecnológicas presentes en la modernización de las técnicas de explotación minera dieron un gran impulso a la industria, necesitada de nuevos talentos, nuevas herramientas y conceptos que permitieran la extracción más productiva de los minerales

preciados. Una de las primeras mejoras, fue la incorporación de talentos extranjeros, profesionales traídos para mejorar las técnicas productivas, generando mayor rentabilidad en la economía minera.

varios ingenieros de minas ingleses y alemanes traídos por el nuevo gobierno colombiano o por empresarios particulares. Estos profesionales modernizaron la minería de socavón y la aluvial; formaron capataces con mejores conocimientos; enseñaron mineralogía, hidráulica práctica y agrimensura; y sembraron la aspiración en las regiones mineras de crear y desarrollar la profesión de la ingeniería. La moderna tecnología que ellos le inyectaron a la minería benefició especialmente a la minería de socavón, que adquirió así una gran importancia que antes no tenía (Poveda, 2017, párr.4).

En siglos posteriores, se incluyeron los conceptos de la estructura de un gobierno corporativo, lo cual permitió avances en los manejos empresariales; una de las razones, fue la de suplir parcialmente las estructuras de empresas familiares de mayores complicaciones al momento de integrar personas externas capacitadas para mejorar los procesos. Igualmente, se presentaron fenómenos de emisión de monedas privadas, como las emitidas por la compañía minera el Zancudo (una de las mayores empresas que permitieron la industrialización y crecimiento de la industria, con su expansión no solo territorial, también incluyendo otros compuestos orgánicos a explotar) incentivando la inversión extranjera en el siglo XIX.

En Antioquia, una región caracterizada desde la colonia por la pequeña minería, a mediados del siglo XIX se fue abriendo paso la gran empresa, en un intento por aumentar la escala y la productividad del laboreo mediante la incorporación de modelos de organización y sistemas de explotación más eficientes. Surgieron así

algunas de las empresas más considerables del país en el siglo XIX. (Molina, 2017, párr.2)

Terminando así este capítulo con una breve apertura del aporte minero en Antioquia, se pretende profundizar en la investigación; articulando dos enclaves fundamentales, Minería antes del Siglo XX (como se ha mencionado brevemente) Minería durante y después del Siglo XX.

Marco Legal

La importancia de consultar, examinar y analizar las leyes, normas y jurisprudencia que enmarcan este estudio es fundamental y de esto depende su satisfacción. El tema para investigar y la argumentación planteada por la ANM, está en diversos componentes del ordenamiento jurídico colombiano como será a examinar la Ley 685 de 2001 (Congreso de Colombia, 2001). La Ley 489 de 1998 (Congreso de Colombia, 1998) relacionada con la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, para investigar aspectos relacionados con la Delegación. La sentencia C-727 de 2000 (Corte Constitucional, 2000) es aquella que declara inexecutable la Delegación de carácter permanente entre entidades públicas. El Decreto 4134 (Presidencia de la República de Colombia, 2011) por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería (ANM), determina su objetivo y estructura orgánica; para analizar las facultades, obligaciones y funciones de la ANM. La sentencia SU-095 de 2018 (Corte Constitucional de Colombia, 2018) de suma importancia, debido a la explicación de la propiedad del subsuelo, los principios de autonomía y descentralización. El Decreto 2504 de 2015 (Presidencia de la República de Colombia, 2015) “que define los aspectos técnicos, tecnológicos, operativos y administrativos para ejercer la labor de fiscalización minera y se toman otras determinaciones”. La sentencia C-036 de 2005 (Corte Constitucional de Colombia, 2005).

La resolución 271 (Ministerio de Minas y Energía, 2013) de la ANM, aquella que delegó facultades de celebración y tramitación de contratos de concesión. La resolución 104 de 2023 (Agencia Nacional de Minería, 2023), en la cual la ANM, retomó funciones en cuatro proyectos de interés nacional en Antioquia y el comunicado oficial emitido por la ANM, el 26 de diciembre de 2023, oficializando la retoma de funciones y el retiro de la delegación minera a Antioquia.

Marco Investigativo

La investigación se centra en tres conceptos fundamentales; La historia Minera de Antioquia, la delegación administrativa (y sus características), incluyendo el convenio de delegación administrativo de Antioquia en materia minera y el desarrollo constitucional de los conceptos de descentralización y desconcentración. Se buscarán más investigaciones, obras y demás materiales que aportan y complementan el proyecto (además de las debidamente citadas en el transcurso de este documento) que serán citados y referenciados a su debido momento, si son incorporados en la finalización de la investigación.

Diseño Metodológico

El Enfoque epistemológico será Racionalista-Realista, en donde se parte desde una concepción teórica, con las construcciones logradas de manera conceptual y jurídica, como son los respectivos conceptos contenidos en la jurisprudencia mencionada anteriormente; así mismo, las leyes y decretos referidos en el acápite de Marco Legal, preferentes a investigar los conceptos de descentralización, autonomía territorial y las funciones de la Delegación en ámbito minero. Por otro lado, la visión y enfoque histórico que se plantea reconocer es compuesto, por esa dualidad de conceptos: racional en el sentido de la forma

de estudiarse, de acoplarse y realista en el trasfondo, la realidad de los hechos narrados y dispuestos. Con una respectiva metodología mixta (Cualitativa y Cuantitativa) en el sentido de la necesidad de articular las grandes cifras que demuestran los diversos momentos de producción minera en Antioquía, los balances bajo la delegación minera y sus respectivos objetivos y cómo las historias concretas, de procesos corporativos, de técnicas de explotación minera y las empresas surgidas fortaleciendo el ámbito minero en Antioquia; estas dos metodologías ayudan a articular y a probar como la minería en Antioquía ha aportado al desarrollo de la región; así mismo, las problemáticas presentes en los momentos de realización de una minería legal, con la aprobación de los requisitos de conformidad con la ley y los resultados de la delegación minera en Antioquia.

Tipo de insumos para la investigación

Centrándose en informaciones contenidas y puestas a disposición para su debida incorporación como son los libros, monografías, artículos académicos, vídeos informativos que muestran la historia minera de Antioquia; La Delegación y la Delegación en Materia Minera de Antioquía y la realidad minera en el siglo XXI. Podcast; que permiten ese dinamismo buscado de conceptos y teorías.

Recopilación y tratamientos

Este se hará mediante la utilización de buscadores académicos, en donde permitan la integración de artículos, monografías y trabajos que complementen los conceptos de historia minera de Antioquia, delegación minera de Antioquia, descentralización, autonomía territorial y propiedad del subsuelo. frente al tema; principalmente; los libros de grandes referentes que describen de manera clara y concisa, problemas, hechos y causas

que hasta el día de hoy repercuten en los procesos de una minería legal y en las problemáticas de una figura como la Delegación Interadministrativa. Así mismo, se introduce la posibilidad de escuchar relatos y recopilarlos por diferentes medios, digitales, como video y podcast, inclusive libros, añadiendo también la realidad de entrevistar a especialistas en el ámbito minero-ambiental y Administrativo-Constitucional.

Capítulo 1

Historia Minera De Antioquia

El presente capítulo se realiza con la intención de abordar la historia minera de Antioquía desde el siglo XVII hasta XXI, resaltando su importancia en el desarrollo económico y social de las poblaciones antioqueñas de manera inicial, pasando por las complejas formas de creación de grupos empresariales mineros, hasta llegar al siglo XXI con sus dinámicas ambientales y problemas de minería ilegal. El Capítulo se dividiría en cuatro: la primera parte, enfocada en las precursoras dinámicas mineras, en donde priman los fenómenos de expansión territorial, métodos de extracción minera subdesarrollados y grupos participes de la minería. La Segunda Parte, consta, de aquellos momentos asociativos desde el siglo XIX, demarcados por el reclutamiento de talentos extranjeros que permitieron el avance de las técnicas extractivas; así como, el desarrollo de modelos empresariales complejos, logrando así, la tecnificación de actividades extractivas desarrolladas. Es de añadir, la intersección que se presenta con las ideas independentistas y su colaboración en la búsqueda de la tecnificación de los conocimientos y el enfoque utilitarista que permitió la creación de instituciones de educación que contribuyeron a la formación de profesionales y técnicos capacitados para el progreso antioqueño.

La Tercera Parte, se centra en la evolución de la minería en el siglo XX y en el crecimiento de Medellín como urbe; evidenciando la influencia de las relaciones extractivas mineras con el ambiente y en la creación de una identidad antioqueña, pionera de fenómenos poblacionales que se reflejan en otras áreas sociales como la pujanza y el afán de progreso de la industria manufacturera, la colonización de nuevos territorios en el Occidente Colombiano y sortear las complejas situaciones geográficas para crear sociedad y comunicación a lo largo del territorio antioqueño.

En la Cuarta Parte, se mencionan los cambios legislativos recientes, la minería ilegal, las cifras de tierras concesionadas en Antioquía y las cumbres ambientales que tratan de marcar paradigmas y líneas de conciencia para el futuro de la humanidad

Parte I

Los Comienzos

Los conquistadores españoles ocuparon el territorio habitado de la actual Colombia y despojaron de su oro a los indígenas, a comienzos del siglo XVI. Cuando terminó esta etapa, muchos de aquéllos se fueron a los ríos y quebradas que los nativos les señalaron, a lavar sus arenas para obtener el preciado metal en sus fuentes naturales. Así nació la minería en nuestro país (Poveda, 2017, párr.1).

El principal fenómeno acaecido en las edades tempranas de la explotación minera antioqueña (1550-1800) fue el referente a la expansión territorial con base a la búsqueda de yacimientos mineros; en su momento, existían dos formas preponderantes de explotación minera; la explotación minera realizada en las minas de aluvión y en las minas de veta. Las minas de aluvión, debido a su naturaleza, fueron la forma más común y accesible de realizar la relación extractiva; aquello es así, debido a la facilidad de los diversos grupos poblacionales de extraer con sus respectivas bateas los minerales que iban circulando en los ríos; esta forma de minería, era y todavía se sigue desarrollando en las respectivas riberas de los ríos.

La segunda forma de extracción, de indudable complejidad superior, constaba de aquellas minas dentro de la montaña (las minas de veta). Debido a su difícil acceso, métodos, técnicas y herramientas empleadas, resultaba la más impopular en ese momento. Una gran referencia para encontrar estas minas eran los rastros de los minerales en las montañas o la existencia de la deformidad espacial denotando el trabajo de manos indígenas unos siglos antes.

Los ríos en Colombia, que nacen en las tres cordilleras, estaban entonces cargados de oro y plata en gránulos dispersos en sus arenas rivereñas y en el limo de su fondo. La "batea" o "cuna" era suficiente para que un español o un mestizo con resistencia física, ambición y tesón suficientes dedicara años a este trabajo y para que, eventualmente, llegara a enriquecerse, si es que un accidente, una enfermedad o una víbora, no terminaba antes con su vida (Poveda, 2017, párr.1).

Entrando al tema de los grupos pertenecientes a las dinámicas extractivas mineras, se cuenta con un curioso nombre y alegoría que permiten la clasificación de una manera sencilla como son los Mazamorreros.

Los mazamorreros, conocidos también como barequeros o zambullidores, eran hombres trashumantes y no tenían concesiones territoriales, es decir, el derecho otorgado por el Rey a través de sus representantes para explotar una mina debidamente denunciada, ni poseían cuadrillas de esclavos (generalmente compuestas por cinco esclavos), y sus herramientas, a excepción de las que contenían hierro, eran relativamente baratas. Esta forma de trabajo fue la predominante en el territorio antioqueño (Poveda, 1979, p.20. cómo se citó en Correa, 2008).

Así mismo, participaron más grupos poblaciones como son los Indígenas, los Mineros Tradicionales y los Esclavos.

Los indígenas eran los más capacitados para los trabajos relacionados con la minería, en especial para montar las canalizaciones elevadas para conducir el agua. Los negros, cuyo tráfico siempre planteó dificultades por lo elevado de los precios de importación, también fueron enseñados a trabajar por los indios, aunque existió siempre el problema de su adaptación a las condiciones climáticas del territorio y

de su reducido número. Por su parte, los negros no se comprometerán con el trabajo, dejando recaer el mayor peso laboral sobre los indios (Casado Arbonié, 1988, p.2).

A pesar de que Antioquía en comparación con provincias como la del Cauca, desarrollaba un menor influjo, utilización y compra de esclavos no es sinónimo de su no operación comercial; es de identificar, que los indígenas habitantes de la zona contaban con mayores aptitudes referentes a conocimientos, técnicas y experiencia para hacer efectiva la relación extractiva minera; sin embargo, debido a la reducción de su población por diversos fenómenos como las enfermedades, conflictos y trabajos excesivos, se buscó como alternativa introducir esclavos provenientes del puerto de Cartagena para operar los yacimientos mineros, teniéndolos como primera fuente extractiva para desplazar a los aborígenes a trabajos sencillamente más especializados. Aun así, comprar esclavos, resultaba sumamente costoso para los empresarios y/o mineros antioqueños y en pocas ocasiones resultaba rentable; tanto así, que terminaban siendo deudores de aquellos comerciantes encargados de transportar el capital humano.

Como los recursos humanos en las zonas mineras resultaban tan importantes como las minas por lo considerable de la «fuerza de trabajo» para lavar el oro en ríos y veneros', se comprende que la escasez de mano de obra sea uno de los graves males padecidos por las explotaciones auríferas de Antioquia (Casado Arbonié, 1988 p.1).

Luego de la explicación primordial de las formas de extracción y los grupos participantes, se vuelve a hacer énfasis en el avance más importante que aportó la minería en esa primera etapa: La Expansión Territorial. Visualicen ustedes el reto de movilizar los minerales extraídos (por ejemplo, el oro fungía como moneda de pago y mineral) y el capital humano en Antioquia, conocida por su difícil geología y topografía; tierras de montañas enormes, suelos inestables y distancias longevas. Esta necesidad origina la arriería y la improvisación de comunicar poblaciones con caminos de herradura, a lomo de burros y caballos.

Otro de los fenómenos particulares, era que poblaciones dependientes de la actividad extractiva minera, desplazaban sus cabeceras municipales en búsqueda de yacimientos mineros, prosperidad y oportunidades; captando así nuevos territorios no colonizados, habitados o de otros municipios cercanos que no hacían uso próspero de ellos.

La explotación de los minerales se hizo principalmente desde Santafé de Antioquia, cuyos vecinos comenzaron a desplazar los nuevos frentes de explotación minera hacia el valle de Aburrá en 1575, el río Cauca en 1621, la zona de Ovejas, San Pedro y Los Osos entre 1638 y 1644 y, Petacas y Riochico entre 1665 y 1668, dependiendo de la reducción en la producción en Santafé (Suarez & Pinzón, 1993, p. 150, como se citó en Correa, 2008).

No obstante, en los procesos de expansión territorial y patrones de poblamiento, existía una forma de establecimiento denominada “Rancherías”, eran asentamientos transitorios con base al descubrimiento y posterior explotación de yacimientos mineros; debido a la crudeza del territorio, se construían viviendas en donde se pudieran albergar los esclavos e indígenas; alrededor de las rancherías se cultivan diferentes fuentes alimentarias con la finalidad de abastecer el asentamiento. Esto era de suma importancia debido a las grandes distancias y las dificultades en los caminos, toda vez que estas rancherías estaban a grandes distancias de las cabeceras municipales de pueblos como Remedios, Cáceres y Zaragoza.

Posteriormente, se da la migración de las actividades mineras a las denominadas tierras altas antioqueñas, incluso a diferentes subregiones como puede ser categorizadas hoy en día; movilización desde la Subregión del Norte Antioqueño a la del Oriente (teniendo como eje de circulación al vallé del Aburrá).

Es importante anotar que, si bien la explotación del valle de Aburrá fue bastante limitada y nunca llegó a ser considerada como un centro minero, si se constituyó en un puente para llegar a otras zonas, como las explotaciones en Guarne y La Mosca, en actividad desde 1644, y de allí hacia Rionegro en 1650, Santuario en 1661 y Piedras Blancas en

1668. Entonces para finales del siglo XVII, la actividad minera se había expandido, desde lugares como el Bajo Cauca y Antioquía (Hoy Santafé de Antioquía) a poblaciones como la denominada Petacas (Belmira), Santa Rosa, Los Osos, Buriticá, Guarne, Rionegro (Suarez & Pinzón, 1993, p. 150, como se citó en Correa, 2008).

Para concluir esta primera etapa; es de denotar la gran cantidad de riquezas en la mayor parte del territorio antioqueño; no obstante, gran cantidad de yacimientos mineros carecían de explotación y además de una explotación rentable, esto se debe a la precariedad de elementos tecnológicos, conocimientos e incluso a la falta de personal y reglamento de los mismos; muchos esclavos huían de los trabajos forzados e incluso asalariados debido al excesivo trabajo y formaban palenques en tierras pantanosas y bajas. Igualmente, se tienen detalles de precariedad en los pueblos mineros; pues como se ha mencionado anteriormente, las extracciones mineras estaban situadas por rancherías y los trabajadores de esas minas, fueren de la población que fueren “bajaban al pueblo” a descontrolarse y divertirse debido a la necesidad de soltar las presiones de trabajos tan demandantes; es por eso, que estas cabeceras municipales sufrían de muchos inconvenientes sociales y cuando los ríos estaban crecidos en épocas invernales pasaban desolados debido a la migración de los establecimientos mineros a zonas que por intervalos eran productivas.

Como se ha visto, la minería de oro jugó un papel fundamental en el dinamismo de la economía antioqueña durante la colonia. Desarrollando, en la medida en que se incorporaban nuevas zonas a la frontera minera, el mercado interno de la provincia, fortaleciendo los vínculos con el mercado externo y fomentando el intercambio interregional con otras provincias de la Nueva Granada (Correa, 2008, p.3).

Parte II

La Independencia y La Creación De Grandes Empresas

Como en el siglo XVIII, en tiempos de la Revolución de independencia se propusieron proyectos de tecnificación y modernización en actividades como la minería. Estos proyectos, de una u otra manera, estuvieron asociados a las necesidades que una eventual guerra con España demandara a los patriotas (Lenis Ballesteros, 2016, p.240).

Desde antes y durante de los procesos independentistas, muchos proyectos mineros enfocados en el mejoramiento de las técnicas de explotación, herramientas y conocimientos, fueron determinantes para el avance tecnológico, social y económico que sucedió en este siglo. Se buscaba establecer, mejorar y tecnificar criterios teóricos que permitirían el progreso nacional, no solamente es aspectos mineros; a término general, los diversos conocimientos y métodos de acceso a él. Se buscaba el progreso de los neogradinos a escenarios en los que pudieran ser conductores de sus propios destinos con las herramientas cognoscitivas para lograr establecer un territorio estructurado, una economía activa y sustentable.

Algunos de los integrantes de estas familias participaron de la Independencia de Antioquia y fueron cercanos a proyectos "revolucionarios" de tecnificación, instrucción y modernización minera. Otros bebieron de proyectos similares a partir de la década de 1820, lo que a futuro se constituyó en una interesante experiencia, capitalizada a la hora de invertir en tecnología y difusión de técnicas que permitieron una apertura de la frontera de producción minera en Antioquia (Lenis Ballesteros, 2016, p.343).

Como se ha mencionado en apartados anteriores, grandes y diversos yacimientos mineros eran explotados de forma poco productiva y rentable, agregando las dinámicas de abandono y migración de conocidas zonas de explotación por su difícil acceso y requerimientos.

Resultaba entonces, sumamente llamativo para extranjeros con los conocimientos específicos, entrar a un territorio lleno de oportunidades y riquezas, detonando así la incapacidad de inicios del siglo XIX de formar profesionales capacitados o al menos técnicos en el arte de la metalurgia y de la extracción minera, hecho que cambia radicalmente a finales del siglo como se verá a continuación con el incentivo a estudios “útiles” para los antioqueños. “Precisamente, para comienzos de la década de 1820 los rendimientos mineros en Antioquia estaban limitados por poca mano de obra, técnicas rústicas y contrabando de oro” (Lenis Ballesteros, 2016, p.343).

Es por eso, que posteriormente, movimientos preponderantes como la búsqueda de negocios internacionales con países de avanzadas tecnologías en un país libre y soberano del yugo español, permitían las circunstancias para el mejoramiento de las relaciones extractivas, inicialmente con la introducción de un nuevo molino californiano, dragas y demás herramientas que buscaban una mayor rentabilidad económica.

Amador y Mainero también viajaron a Europa con el objeto de contratar mano de obra calificada que no existía en el país. A Colombia no sólo llegó contratado Paschke, sino un grupo considerable de técnicos e ingenieros alemanes, ingleses, franceses y belgas que se encargaron del montaje de nuevos sistemas de extracción y beneficio de minerales (Molina, 2017, párr.8).

Las iniciativas empresariales mineras con capitales propios aparecen desde mediados y hacia finales del siglo XIX (Zancudo, Compañía Minera de Antioquía) o con inversión extranjeras (Frontino Gold Mines o la Compañía Francesa de Segovia) en modelos asociativas como la Sociedad Ordinaria con dos tipos de socios (Capitalistas e Industriales) y la Sociedad Anónima.

La Sociedad ordinaria de minas era la forma más generalizada de organización societaria en Antioquia. En ella, unos tenían carácter de socios capitalistas y otros de socios industriales, quienes podían aportar la mina, otros las máquinas y herramientas, otros la administración y el conocimiento en la explotación y otros su concurso en el laboreo. Todos tenían los mismos derechos y obligaciones (Molina, 2017, párr 15).

Precisamente en 1875 fue fundada la Compañía Minera de Antioquia, CMA, sólo que como sociedad anónima y no como sociedad ordinaria, forma en que tradicionalmente se habían agrupado los mineros en Antioquia para reunir recursos y distribuir los riesgos. ...La CMA, pese a su corta duración en comparación con Zancudo, surgió como una respuesta a la oportunidad de tomar en arriendo minas pertenecientes a individuos y sociedades sin capital suficiente para explotarlas (Molina, 2017, párr 18).

Los Negocios son productivos a corto, mediano o largo plazo; no obstante, más allá de la rentabilidad económica, muchas empresas que se crean en el transcurso de la existencia humana aportan más a la historia con su forma de organización, actividad y momento de introducir innovaciones que por el dinero producido en su tiempo de operación. Empresas que eran familiares pasaron a ser administradas por terceros calificados; rentabilidades que usualmente se gastan en derroche de locura, éxtasis y desenfreno por haber encontrado oro; eran ahora, reinvertidas en las sociedades; está época, marca un progreso cultural de los mineros antioqueños.

Los extranjeros con sus innovaciones, los sueños desde antes de la independencia y la fusión del trabajo antioqueño, dieron pie a la tecnificación de la forma de instruir los conocimientos acerca de las diversas áreas del progreso humano; por eso, el legado de personas cualificadas y formadas académicamente se da con la creación de instituciones como la Escuela de Minas (Posterior Facultad adherida a la Universidad Nacional de Colombia) que permitieron encarrilar grandes potenciales antioqueños a mejorar las condiciones de existencia de los habitantes y conectarlos con las obras de arquitectura e ingeniería en una tierra tosca e inmensa, con diversos ecosistemas.

Paschke y los demás extranjeros prepararon al personal colombiano que continuó a cargo de las tareas administrativas y técnicas de la mina y la fundición, hasta que, a principios del siglo XX, la empresa empezó a incorporar ingenieros egresados de la Escuela de Minas de Medellín (Molina, 2017, párra 14).

Parte III

El Crecimiento De Medellín Como Urbe

Las grandes ciudades y las urbes en crecimiento necesitan de una organización desde la planificación urbanística, ejemplos como Barcelona, Chicago o París (no está de más citarlos) toda vez que los empresarios desde el siglo XIX, vieron el potencial que tenía Medellín y lo primero que se debía hacer era poner orden en la casa, empezar a delimitar las zonas, las canalizaciones, el centro y su comercio.

En 1934, la Sociedad de Mejoras Públicas insinuó al doctor Eduardo Orozco, Superintendente General del Municipio, que propusiera al Consejo una nomenclatura numérica para Medellín, que ya había ampliado sus fronteras urbanas de manera considerable. La propuesta sería similar a la que ya existía en Bogotá; al ser aprobada la idea, la misma Sociedad elaboró un proyecto por medio del cual se fijaron como vías principales la antigua calle de Colombia y la carrera Palacé, ambas con el número 50. Desde allí se acomodaría la nomenclatura de la ciudad (Lenis Ballesteros, 2016, p.325).

El crecimiento de ciudad se presenta atendiendo a las necesidades primordiales de la ciudadanía que pueden ser atendidas inicialmente en temas de infraestructura que permitan el desarrollo arquitectónico; por eso, era necesario el impulso y la iniciativa de las entidades locales, debido a las capacidades y obligaciones dentro de un Estado de Derecho y los beneficios que podría llegar a obtenerse con las mejoras a realizar.

A partir de la década de 1930 se notaron grandes transformaciones en la estructura urbana de Medellín, y el sector de influencia de la Fundación no fue la excepción. El Consejo Municipal, el 19 de agosto de 1938, estableció el impuesto de valorización y señaló las obras de interés público local en las que se invertirían los recursos recaudados. Adelantar

obras como la rectificación del río Medellín; la cobertura de quebradas y arroyos; la construcción del hotel Nutibara; el arreglo, rectificación y ensanche de las avenidas del río Medellín, así como las de la quebrada Santa Helena; la apertura, rectificación o ensanche de calles en la ciudad, de plazas, avenidas y parques; y la construcción de edificios oficiales para educación y beneficencia, se contaban entre los de mayor prioridad (Lenis Ballesteros, 2016, p.325)

A inicios del siglo XX, La Industria Minera en sus diferentes facetas, no fue la única que presentó crecimiento y evolución en el mercado colombiano; las ideas innovadoras de los empresarios paisas permitían el crecimiento del mercado interno, la generación de empleos, calidad de vida y la tecnificación de labores; así como el auge de la industria textil.

fue el hecho que en Antioquia ya para el año de 1910 existían una fábrica textil en Bello con más de 200 telares y 500 trabajadores (naciente clase social, máxime si se tiene presente que la gran mayoría de quienes allí laboraban eran mujeres), la Compañía Colombiana de Tejidos (Coltejer), Gaseosas Posada Tobón (Postobón), Cervecería Antioqueña Consolidada (Cervunión) y Locería de Caldas (hoy Corona), entre otras (Arbeláez Arango, 2020, p. 6).

La Industria Minera En El Siglo XX

Las dinámicas de la minería en el siglo XX en Antioquia se ven marcadas por la centralización del comercio del oro y la evolución urbanística de Medellín hacia un desarrollo industrial; en donde el comercio y los negocios referentes a la minería, ven su asentamiento en procesos metalúrgicos y establecimientos de fundiciones de metales (Oro y Plata) que crecían en popularidad desde mediados y finales del siglo XIX. La actividad extractiva minera, al ser un negocio de alta rentabilidad, toda vez que extrae minerales

preciosos en su gran mayoría y fuentes de energías no renovables que permiten la combustión de motores y el movimiento de la sociedad, era un tema de sumo interés para los negociantes de la esfera de Medellín que buscaban como podrían llegar a obtener mayores ganancias. No obstante, en la ciudad, eran tasados ciertos minerales bajo un acuerdo de precios determinado por persona influyentes dentro de la sociedad antioqueña; así las dinámicas sociales permeaban el negocio de la comercialización de por ejemplo el oro.

En sus memorias, don Ricardo Olano recuerda la existencia, en las últimas décadas del siglo XIX, de una especie de “junta de banqueros” en Medellín, que fijaba el precio de las barras de oro. En aquellos años, anota don Ricardo, todo el oro de Antioquia venía a Medellín, del 10 al 12 de cada mes, a esa semana se le llamaba la “semana de la remesa”. “La remesa era despachada para el exterior el 12 de cada mes, y el precio de las barras era fijado por una junta de banqueros y aceptado incondicionalmente por todos los dueños del oro (Lenis Ballesteros, 2016, p. 309).

En el mercado interno colombiano, las sociedades mineras y de participación metalúrgica en casas de fundición, encontraron con el crecimiento de las rutas de mercado y la posibilidad de expansión a diversas zonas de Colombia, la oportunidad para incrementar su capital y entrar en otras actividades económicas. Algunas sociedades, siendo constituidas en Antioquía y en Medellín, lograron expandir sus negocios de fundición de metales a zonas como por ejemplo el Tolima.

El 22 de octubre de 1936, en la Notaría Segunda de Medellín, se protocolizó la formación de la Sociedad Colectiva de Comercio, llamada J. Gutiérrez y Compañía. Los socios eran Pedro, Elías, Carlos, Jenaro, Julia, María, Cecilia, Teresa, y Paulina Gutiérrez Bravo, y Hernán Restrepo Posada. La sociedad tendría su domicilio en Medellín, y podría establecer agencias o sucursales en cualquier lugar del país (Lenis Ballesteros, 2016, p. 320)

Estas sociedades, además de ver la posibilidad de expansión territorial, también vieron la oportunidad y/o abrieron la puerta a establecer comercio en diferentes áreas del mercado, la posibilidad de tener una sociedad con gran participación en labores mineras, con incidencia en la ganadería y agricultura, permitieron pensar en sociedades que pudieran recibir ingresos desde varios frentes económicos y generar estabilidad con respecto a las fluctuaciones del mercado. Continuando con el tema, la importancia de las casas de fundición era que les permitía a los comerciantes “Pulir” los minerales extraídos de zonas lejanas de Medellín y exportarlo hacía países europeos, No obstante, no era segura la rentabilidad a obtener, pues debido a las técnicas extractivas, las herramientas utilizadas y demás factores, se podía llegar a obtener minerales de baja calidad.

Esto ocasionaba eventuales pérdidas para el exportador, pues en ocasiones el oro era de baja calidad. En un momento en el que la producción minera de Antioquia aumentaba, esto se constituía en un problema de considerable magnitud. Eso explica el surgimiento de establecimientos como el de los hermanos Vicente y Pastor Restrepo, en 1858, primer laboratorio de fundición y ensayos que contó con hornos, aparatos y reactivos para la fundición y el ensayo de metales (Lenis Ballesteros, 2016, p. 333).

El interés por generar vínculos y conexiones en tierras más allá del atlántico y recibir pago en dólares o en libras, se incrementa en el siglo XIX, con políticas de comercio liberal. Esto se debe a que se buscaba ampliar el mercado y entrar en dinámicas cosmopolitas de un mundo en constante crecimiento; además, las tierras colombianas, reciente libres, buscaban el crecimiento, expansión y reconocimiento de una nación joven en busca de formarse su reputación.

Dos medidas contribuyeron a organizar la exportación de metales preciosos a mediados del siglo XIX: una ley de 1846 que permitió la salida de oro sin amonedar, es decir, sin “reducir

a moneda el metal”, y otra ley de 1851 que suprimió el quinto del oro (Lenis Ballesteros, 2016, p. 332).

No obstante, a pesar de las medidas liberales del siglo XIX; en el siglo XX, hacen su aparición las políticas estatales intervencionistas del mercado, en donde se busca el orden del comercio, de la actividad extractiva minera con respecto a los negocios internacionales y las remesas. Estas decisiones, delimitan el rumbo de los negocios mineros con el exterior.

Ya en las primeras décadas del siglo XX surgió el interés de las entidades gubernamentales por controlar de una manera más efectiva la circulación de metales preciosos desde Colombia hacia el exterior. Por esa razón comenzaron a surgir disposiciones que pretendieron regularla de manera más precisa. Desde ese periodo hasta la actualidad, pueden identificarse varios momentos en lo que al comercio de oro se refiere (Lenis Ballesteros, 2016, p.335).

En un siglo tan cambiante, estrepitoso y dinámico para el mundo y Colombia, se tomaron diferentes directrices que definieron las actividades extractivas mineras, su fundición y comercio posterior; pues en este apartado de tiempo, además de las ideas de mercado Keynesianas, así como la resurrección de teorías y tendencias ahora Neoliberales de mercado y el rol del estado colombiano dentro del mercado, fueron diversas las decisiones de ampliar, de reducir y de liberal el mercado.

Hubo una libertad absoluta en el comercio del oro entre 1923 y 1931. Un segundo momento, ubicado entre 1931 y 1953, se caracterizó por la intervención del gobierno colombiano en el control de cambios internacionales y el monopolio del comercio del oro. Un tercer período, entre 1953 y 1966, se caracterizó porque nuevamente fue permitida la libertad en el comercio y la exportación de oro. Una cuarta fase, a partir de 1966, tuvo en el monopolio del comercio y exportación del preciado metal su principal característica (Lenis Ballesteros, 2016, p.335-336).

Parte IV

Siglo XXI Y Sus Problemáticas

La era del internet, del desarrollo avanzado de las tecnologías creadas en el siglo XX, del asentamiento de la minería ilegal como problemática en las relaciones extractivas con el territorio y del mensaje más que claro de la preservación del Medio Ambiente, de la importancia de cuidar nuestro hogar, de las múltiples cumbres (Johannesburgo, Bali, Copenhague, Rio+20, París).

Ahora bien, si se mantiene el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) mundial entre 2-3% por año, como está previsto, en 2050 necesitaríamos dos planetas Tierra para dar respuesta al consumo, lo que es imposible porque contamos con sólo una (Boff, 2012; Insuasty-Rodríguez, Grisales & Gutiérrez-León, 2013, p. 372).

Desde Finales del Siglo XX, se presentan una serie de cambios legislativos y constitucionales con la temática minero-ambiental; Colombia, país de sumas riquezas ambientales, de páramos, de dos océanos, de una ramificación de la cordillera de los andes. Necesita de una vigilancia, de un control; pues el ser humano, con su inteligencia y tecnologías es capaz de desarrollar modelos extractivos más amigables con el medio ambiente.

Ya para 1997 El Consejo Nacional de Política Económica y Social -Conpes- aprueba el documento titulado "Estrategias Para El Fortalecimiento Del Sector Minero Colombiano" (CONPES, 1997), que además de perfilar el modelo de Estado como regulador y fiscalizador, propone la adopción de un nuevo código de minas que a la postre se dio apenas 4 años después con la ley (García et al., 2020, p. 376).

En los periodos presidenciales de principios del siglo, Álvaro Uribe (2002-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2018), ambos de pensamientos económicos de corte Neoliberal, se centraron en promover los proyectos privados de minería, delimitaron las actuaciones estatales a actividades de Fiscalización y demás actividades de supervisión de cumplimiento de las normativas ambientales.

Posterior a esto aparece el "Plan Nacional de Desarrollo Minero 2002-2006" en el cual según la misma Unidad de Planeación Minero-Energética en Colombia "queda en claro que es la iniciativa privada la única fuerza capaz de generar el desarrollo minero del país" (García et al., 2020, p.376).

En el primer periodo del mandatario antioqueño Uribe, se presenta un incremento notable en áreas legalmente constituidas para ejercer actividades extractivas mineras, consecuencia y finalidad del pensamiento, políticas y normativas encaminadas al aumento de la productividad.

Entre 2004 y 2008 el aumento en área concesionada fue para el caso de Antioquia de un 280% cifra proporcional al aumento nacional para el mismo periodo, en el departamento se pasó de 170169 a 647857 hectáreas concesionadas (García et al., 2020, p. 387).

Uno de los avances más significativos, dentro del primer mandato presidencial de Santos, fue la creación de la ANM (Agencia Nacional de Minería) entidad de orden central bajo el Decreto 4134 (noviembre 4 de 2011), con funciones de:

Conceder los títulos mineros en todo el territorio nacional, administrar los recursos minerales del Estado y conceder derechos para su exploración y explotación, además de

ayudar en la realización de los procesos de consulta previa a los grupos étnicos, en coordinación con las autoridades competentes (García et al., 2020, p.384)

No obstante, la minería ilegal sigue siendo la problemática más complicada de erradicar, la falta de presencia en los territorios por parte de la ANM, la ausencia estatal en zonas de difícil acceso o infestadas por la violencia hacen parte del común denominador de la realidad minera de Colombia. “Por otra parte, la configuración de sector presenta un panorama complicado; la minería ilegal alcanza entre el 50% y el 80% de la actividad extractiva en Colombia” (Villegas, 2013, como se citó en Juárez, 2015, p. 23).

Para Concluir este capítulo, es de reconocer mediante la breve narración de los acontecimientos presentados desde el Siglo XVI hasta XXI, la importancia de identificar las fenómenos poblaciones que permitieron la construcción de una identidad antioqueña desde el desarrollo económico y Social; así como, el crecimiento, conocimiento e interrelaciones de un fenómeno extractivo con el territorio

Capítulo 2

Concepto de Delegación Administrativa Entre Entidades Públicas

Es necesario entender que el Estado tiene a su cargo la “función pública”, la cual de manera sucinta se refiere a todas las actividades que realizan las instituciones y los servidores del Estado para satisfacer las necesidades colectivas y cumplir con los fines del Estado. La función pública abarca una amplia gama de tareas y responsabilidades que incluyen, pero no se limitan a la prestación de servicios públicos, promoción del desarrollo, administración de justicia, entre otras. En Colombia, la función pública está regulada por diversas normas y principios, como la moralidad administrativa, la eficiencia, la imparcialidad, la publicidad, la participación ciudadana y la legalidad, tales principios tienen asidero en la norma constitucional. El artículo 209 de la Constitución Política de 1991 (Constitución Política de Colombia [Const.], 1991, Art 209) establece que la administración pública debe estar al servicio de los intereses generales y se debe desarrollar con base en los mentados principios de orden constitucional.

La Honorable Corte Constitucional de Colombia (1998) ha esclarecido que el concepto de función pública puede ser entendido bajo dos puntos de vista; en sentido amplio, y por otro lado en un sentido restringido. El primero de ellos se refiere a la generalidad de actividades que realizan los órganos de las diferentes ramas del poder, los órganos autónomos o las entidades públicas; acciones que buscan alcanzar los fines del Estado. Mientras que el segundo sentido tiene que ver con los principios y reglas que rigen el quehacer de quienes han adquirido un vínculo contractual de subordinación con alguna entidad de Estado, por ello se puede decir de los empleados, funcionarios o trabajadores públicos que han adquirido una “función pública” la cual es normada, por virtud de un reglamento, la constitución o la ley.

El sentido que particularmente interesa a efectos de comprender la delegación administrativa es el sentido amplio, aunque mucho tiene que ver el restringido; no obstante, del primero se deriva la premisa de que el aparato estatal tiene que apuntar hacia el cumplimiento de unos fines para con la sociedad que administra.

De lo anterior se deriva que, para que el Estado pueda cumplir eficazmente con su función, es esencial que esté organizado de manera adecuada. Según la Constitución Política de Colombia, el país es una República Unitaria y Descentralizada, lo que implica que, aunque existe un gobierno central, las entidades territoriales (departamentos, municipios y distritos) tienen autonomía para manejar sus propios asuntos. Esta descentralización permite que las decisiones tengan en cuenta la cercanía con los ciudadanos y el territorio, mejorando la eficiencia y adaptabilidad de las políticas y servicios públicos a las necesidades locales. Además, la delegación administrativa, como herramienta fundamental, transfiere ciertas competencias y responsabilidades del gobierno central a las entidades territoriales, fomentando la participación local y la responsabilidad en la gestión pública.

Cuando la Carta Magna, en su artículo primero, indica que Colombia es un Estado unitario, hace referencia a un principio constitucional que rige la organización político-administrativa bajo una forma única. Este principio ha sido denominado por la Corte Constitucional como un “centro de impulsión política” Sentencia C-216 de 1994 (Corte Constitucional, 1994 p. 11). De esa concepción parte la idea de que todo el territorio nacional ha de estar bajo un poder soberano central; pero allí subyace otro principio que regla la organización jurídica del Estado y este dota de autonomía a las entidades territoriales en algunas funciones administrativas y políticas, pero siempre limitándolas a la supremacía del poder central.

La descentralización se ha presentado constantemente en los diferentes estados del mundo y han contribuido a que hoy se distingan varias formas de descentralización: por ejemplo, menciona (Pening, 2003) que hay descentralización administrativa, política, espacial y hacia el mercado.

Primero, la descentralización administrativa, transmite funciones, recursos y capacidad de decisión a las entidades territoriales desde el gobierno central. Segundo, la descentralización política; permite que cada región o localidad pueda elegir a los gobernantes de sus entidades territoriales, dotándolas de capacidad política y administrativa para la toma de decisiones que beneficien a la comunidad que gobiernan, dando amplio espacio a la participación ciudadana. Tercero, la descentralización espacial; tiene que ver con la transferencia de recursos a las regiones para que así estas puedan desarrollar actividades productivas, promulgando la competitividad para con los centros urbanos que puedan tener mayor relevancia. Y, por último, la descentralización hacia el mercado; la cual promueve la participación de particulares en actividades y servicios públicos, por tanto, el estado los dota de una función administrativa pero también de la responsabilidad que se deriva de ella.

Ahora bien, por definición constitucional existen dos tipos, la primera es la descentralización territorial, que distribuye el poder público a entidades locales como municipios, departamentos, distritos y territorios indígenas ubicados dentro de la división geográfica del país; mientras que la segunda es la descentralización por servicios que busca la creación de entidades públicas encargadas de brindar una función pública especializada, ambas tienen como característica el que las entidades conformadas por este principio constitucional son dotadas de personería jurídica. Aunque no son mencionadas en la carta política, la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-1051 de 2001(Corte Constitucional, 2001) también ha mencionado otras dos formas de descentralización; por colaboración y por estatuto personal, por colaboración se refiere a la participación de

personas privadas en funciones administrativas y por estatuto personal, se explica como una descentralización normativa por medio de la cual se pueden dirigir las diferentes normas de conformidad con las diversas características de los grupos poblacionales del territorio nacional.

En virtud de lo anterior la descentralización administrativa desarrolla la autonomía como principio constitucional y amplía el rango de presencia estatal a las diversas regiones del país, gracias a la existencia de las diferentes entidades, públicas y privadas que realizan la función administrativa (departamentos, municipios, establecimientos públicos, notarías, hospitales, universidades públicas y privadas, etc.) Debido a esa forma de organización se prevé que haya una gestión del poder público que esté de acuerdo con el contexto y necesidades de cada población, esto se logra no solo trasladando las competencias que están en cabeza del poder central a las entidades del nivel territorial, sino también dotándolas de facultades que refuerzan su autonomía así “(...) 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales.” (Constitución Política de Colombia [Const.], 1991, art. 287) En ese sentido las entidades territoriales tienen una moderada independencia para actuar dentro de cada departamento, distrito o municipio, y de ello consiste entonces la descentralización de qué habla la Constitución.

Por otro lado, el principio de desconcentración implica la radicación de funciones y competencias entregadas a dependencias propias de una institución que se encuentran fuera de su sede principal. Una diferencia notable entre desconcentración y descentralización implica la existencia de la personería jurídica de sobre quien recae la función, siendo este el caso de la segunda y contrario a la primera ya que se puede entender la figura de la desconcentración con mayor facilidad bajo el concepto de una estructura jerárquica dentro de una misma entidad.

Al estudio de la anterior figura se puede encontrar dividida en dos formas diferentes de desconcentración, Vallina Velarde refiere a (I) desconcentración central (interna) y (II) desconcentración periférica (externa). Explica que para que haya desconcentración se tienen que dar ciertos requisitos, el tercero y último no es explícitamente necesario, puesto que este solo se da en lo que llama la desconcentración periférica. Estos requisitos son en síntesis los siguientes: primero, la existencia de una competencia que es propia y exclusiva de un órgano del estado, segundo, la existencia de un órgano que no está en la cúspide jerárquica de la organización estatal y tercero, un ámbito territorial en el que se ejerce la función propia del órgano. (Vallina Velarde, J. L. de la. 1961, P.78)

La desconcentración central: refiere a dotar de una función a un órgano de nivel central que tiene competencia alrededor de todo el territorio nacional pero que no ocupa la cúspide jerárquica, por otro lado, la desconcentración periférica, se entiende como la radicación de funciones en órganos periféricos, es decir que no se encuentran centralizados en la capital del país, estos se distribuyen por el territorio nacional y por ello es necesario tener en cuenta la circunscripción o ámbito territorial en el que ejerce competencia el órgano desconcentrado.

La corte constitucional, en sentencia C-561 de 1999; también ha aportado al entendimiento de esta figura de distribución de funciones y ha concebido como características propias de la desconcentración, las siguientes:

1. La atribución de competencias se realiza directamente por el ordenamiento jurídico.
2. La competencia se confiere a un órgano medio o inferior dentro de la jerarquía. Debe recordarse, sin embargo, que, en cierta medida, personas jurídicas pueden ser igualmente sujetos de desconcentración.

3. La competencia se confiere en forma exclusiva lo que significa que ha de ejercerse precisamente por el órgano desconcentrado y no por otro.
4. El superior jerárquico no responde por los actos del órgano desconcentrado más allá de los poderes de supervisión propios de la relación jerárquica y no puede reasumir la competencia sino en virtud de nueva atribución legal. (Corte Constitucional, 1999)

Se ha de resaltar la primera de las características mencionadas por la Honorable Corte Constitucional, en cuanto a que las funciones que se atribuyen a las diferentes entidades estatales por medio de la desconcentración administrativa tienen que ser dadas por el ordenamiento jurídico, es decir, se hacen y deshacen mediante la ley.

Es menester explicar tales principios en pro de entender el funcionamiento de la delegación en materia de derecho administrativo, puesto que es indispensable conocer la forma en que se organiza el Estado y la naturaleza jurídica de las diferentes instituciones públicas para de igual forma comprender la figura de la delegación.

Gracias a la delegación se busca el buen desarrollo de la función pública, siendo conscientes de que algunas entidades han sobreestimado su capacidad administrativa, operativa y de capital humano para cumplir en debida forma todas las funciones para las que fueron creadas. La delegación se encuentra prevista Constitucionalmente (Constitución Política de Colombia [Const.], 1991, art. 211), el cual menciona que “La ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos (...)”, tal normativa prevé la posibilidad de delegar funciones, pero no define su significado, por ello es necesario dirigirse al siguiente articulado el cual profundiza más en una conceptualización jurídica “Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente Ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a

sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias. (...)” (Ley 489 de 1998, art. 9)

Según la Corte Constitucional en Sentencia C-711 de 2012 (Corte Constitucional, 2012) la delegación de funciones puede hacerse tanto en materia administrativa como en materia legislativa, este es el caso que se señala en el artículo 150, numeral 10, en el que se indica:

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)10. Revestir, hasta por seis meses, al presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. (...)

El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias. (Constitución Política de Colombia [Const.], 1991, art. 150, num. 10)

Por otro lado, respecto a la delegación en materia administrativa la Honorable Corte Constitucional (2000) con ponencia del Doctor Antonio Barrera Carbonell en Sentencia C-382, conceptualiza:

La delegación es una técnica de manejo administrativo de las competencias que autoriza la Constitución en diferentes normas (art. 209, 211, 196 inciso 4 y 305), algunas veces de modo general, otras de manera específica, en virtud de la cual, se produce el traslado de competencias de un órgano que es titular de las respectivas funciones a otro, para que sean ejercidas por éste, bajo su responsabilidad, dentro de los términos y condiciones que fije la ley. (Corte Constitucional, Sentencia C-382 de 2000. p.12)

Mientras que el Consejo de Estado (2009) ha coadyuvado indicando algunas características, a saber,

Se caracteriza por i) la entrega transitoria de funciones que son propias del órgano o funcionario delegante, ii) la posibilidad de revocarla en cualquier momento y de reasumir la competencia o la función por parte del titular de la atribución, y iii) la existencia de autorización legal previa al acto del delegante (Consejo de Estado, 2009, p. 24).

Entonces se tiene que el traslado de las funciones propias de un órgano público de mayor a otro de menor jerarquía se da en la búsqueda del Estado por cumplir con sus fines esenciales, siendo así la entidad delegada adquiere la responsabilidad y manejo autónomo de la función encomendada, previo acuerdo de voluntades entre las entidades que sean del orden descentralizado, puesto que si no lo hubiera se estaría atentando contra el principio de autonomía.

Las siguientes son una serie de características generales de la delegación que son recopiladas en la jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional Sentencia C-372 de 2002:

1. Finalidad de la delegación: La delegación permite flexibilizar el cumplimiento de funciones de las entidades estatales, evitando la concentración de poder y garantizando la separación de funciones.
2. Objeto de la delegación: Recae sobre la competencia o autoridad del delegante, basada en la Constitución y desarrollada por el legislador y la jurisprudencia. La competencia está ligada al empleo público y sus funciones específicas.
3. Autorización para delegar Las autoridades pueden delegar únicamente asuntos expresamente autorizados por la ley, como lo señala la Constitución en su artículo 211 respecto al presidente de la República y otras autoridades administrativas.

4. Improcedencia de la delegación: Existen funciones indelegables por su naturaleza o restricciones legales, como las atribuciones de la investidura presidencial o ciertas funciones del vicepresidente de la República.
5. Delegante: El delegante es determinado por la Constitución o la ley. Solo quien tiene la atribución puede delegarla.
6. Discrecionalidad en la delegación: El delegante tiene margen de decisión para delegar o no, además de definir las condiciones y parámetros del ejercicio de la delegación. Sin embargo, no puede intervenir en asuntos que ya haya delegado.
7. Acto de delegación: Debe ser formal, expresando la decisión del delegante, el objeto, el delegatario y las condiciones específicas de tiempo, modo y lugar.
8. Subordinación del delegatario: Aunque el delegatario no siempre es un subordinado directo, generalmente hay una relación jerárquica entre delegante y delegatario.
9. Decisiones del delegatario: El delegatario toma decisiones tanto en el ejercicio de sus funciones propias como en las competencias delegadas. En el segundo caso, sus decisiones tienen la misma fuerza vinculante que las del delegante.
10. Recursos contra decisiones del delegatario: La Constitución asigna al legislador la facultad de establecer recursos contra los actos del delegatario.
11. Tipos de decisiones en la delegación: Se presentan tres tipos de decisiones:
 - La que otorga calidad de delegante a una autoridad y define las materias delegables.
 - La decisión del delegante de efectuar la delegación.
 - Las decisiones del delegatario en ejercicio de la delegación.
12. Vínculo delegante-delegatario: El vínculo funcional entre delegante y delegatario es especial y permanente, permitiendo al delegante reformar, revocar actos o incluso anular la delegación. (Corte Constitucional, 2002).

Se puede decir que la anterior conceptualización de la delegación obedece a un criterio teórico general, aplicable en principio únicamente a entidades que cuentan dentro de su estructura con órganos de menor jerarquía, empero, el ordenamiento jurídico colombiano, prevé la existencia de otras formas de delegación las cuales se disponen desde el artículo 9 hasta el artículo 14 de la ley 489 de 1998 (Ley 489 de 1998, arts. 9–14) allí se pueden distinguir por lo menos tres; la delegación general antes mencionada, la delegación de funciones presidenciales, y la delegación entre entidades públicas.

Frente a lo anterior, específicamente interesa el artículo 14 de la mentada ley:

Artículo 14. Delegación Entre Entidades Públicas. La delegación de las funciones de los organismos y entidades administrativos de la orden nacional efectuada en favor de entidades descentralizadas o entidades territoriales deberá acompañarse de la celebración de convenios en los que se fijen los derechos y obligaciones de las entidades delegante y delegataria. Así mismo, en el correspondiente convenio podrá determinarse el funcionario de la entidad delegataria que tendrá a su cargo el ejercicio de las funciones delegadas.

Estos convenios estarán sujetos únicamente a los requisitos que la ley exige para los convenios o contratos entre entidades públicas o interadministrativos. (Ley 489 de 1998, art.14)

Allí se establecieron los requisitos que se deben cumplir a la hora de llevar a cabo la delegación de funciones entre diferentes entidades públicas, específicamente de una entidad del orden central a otra del orden descentralizada o territorial; en ese mismo sentido se ha indicado una serie de requisitos para que se dé la constitucionalidad de la delegación de funciones, entre los cuales está la exigencia de un convenio administrativo más la aceptación de lo delegado, aunado al traslado de los recursos suficientes para el desarrollo

de la función encomendada, pero limitando la delegación a un ejercicio transitorio y nunca permanente, todo ello en concordancia con la armonía y coordinación con que deben actuar las entidades públicas para la consecución de los fines del Estado. Como se menciona en Sentencia T-024-1996 (Corte Constitucional, 1996).

La delegación administrativa de funciones en Colombia ha sido una figura jurídica ampliamente utilizada por todas las entidades estatales en todos los ámbitos que abarca la función pública; ahora bien, en la materia de estudio, esto es, en temas de minería, esta figura se encuentra regulada en el artículo 320 del código de Minas (Código de Minas, Ley 685 de 2001, art. 320) que en su redacción original manifestaba lo siguiente “La autoridad minera, previa reglamentación, podrá delegar en forma permanente, temporal u ocasional, sus funciones (...)”, articulado sobre el que la Corte Constitucional (Corte Constitucional, 2005) declaró la inexecutable de la expresión subrayada por considerarla contraria al texto constitucional, para ello argumentó que una de las características principales de la delegación de funciones es que el órgano delegante siempre debe conservar la posibilidad de reasumir las funciones entregadas, lo cual bajo un estudio lógico se opone a lo permanente, además aclaró la Honorable Corte, que no es excluyente con la delegación indefinida en el tiempo la cual tiene respaldo en el artículo 211 superior (Constitución Política de Colombia [Const.], 1991, art. 211), sin embargo lo que el constituyente previó fue la potestad del órgano de volver a sus funciones, puesto que para que una entidad pública tenga una función permanente se requiere de ley orgánica que así lo determine.

Antecedentes Históricos de la Delegación en Materia Minera

Ahora bien, en la práctica y como antecedentes históricos de delegación administrativa de funciones en materia minera se tiene que la gobernación de Antioquia ha sido la entidad territorial que ha ejercido funciones delegadas en minería con mayor extensión en el tiempo, puesto que, como se ha mencionado anteriormente, esta contó dentro de su repertorio de responsabilidades con las funciones transferidas por el ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería desde el año 2001 hasta finales del año 2023, sin embargo, la delegación de funciones no ha sido exclusiva de esa dependencia departamental, puesto que en años anteriores otras gobernaciones también han podido ejercer por medio del convenio interadministrativo las competencias que en primera instancia corresponden a la ANM, tal es el caso de las gobernaciones de Boyacá, Caldas, Norte de Santander y Cesar.

Dada la relativamente reciente creación de la ANM en el año 2011 mediante el decreto 4134(Presidencia de la República de Colombia, 2011) y de conformidad con lo establecido en la ley 685 del 2001 (Congreso de Colombia, 2001) la entidad que ostentaba las competencias en materia minera era el Ministerio de Minas y Energía, por lo que quien venía figurando como autoridad concedente era esa cartera ministerial; y en el ejercicio de sus funciones ya venía utilizando la figura de la delegación en favor de las gobernaciones, para el caso del departamento de Antioquia ello se logró en el año 2001 mediante resolución número 181194(Ministerio de Minas y Energía,2001) y posteriormente modificada mediante resolución número 181573(Ministerio de Minas y Energía,2001) del mismo año, en la cual se delegan por el lapso de dos años las siguientes funciones:

- a) Tramitación, celebración y terminación de contrato, caducidad y reversión, devolución de áreas y cesión de derechos en relación con éstos, vigilancia y control de las obligaciones derivadas de aquellos, así como todos los trámites que implique en su modificación o que sean efecto de los mismo.
- b) Liquidación de canon superficiario.
- c) Seguimiento y

fiscalización de las obligaciones derivadas de los reconocimientos de Propiedad Privada en el ámbito de su jurisdicción (Agencia Nacional de Minería, 2023, p. 4).

Esa actuación interadministrativa fue prorrogada en múltiples ocasiones casi de manera ininterrumpida hasta la creación de la ANM.

En igual sentido, el ministerio de Minas también delegó las funciones de tramitación de contratos de concesión, así como la vigilancia y control de los mismos por el término de 2 años, pero exceptuando los relacionados con carbón y esmeraldas, pues en ese entonces ya se había encargado a MINERCOL LTDA (Empresa Nacional Minera) de esa misma función relacionada con contratos de concesión en materia de carbón y esmeralda.

Aquella surgió a partir del decreto 1679 de 1997 (Presidencia de la República, 1997) por medio del cual el Presidente de la República dispuso la fusión de las empresas descentralizadas por servicios que en el momento existían y se encontraban vinculadas al ministerio de Minas y Energía, las implicadas en la fusión fueron Minerales de Colombia S.A “Mineralco S.A” y la Empresa Colombiana de Carbón LTDA “Ecocarbón Ltda”, dando como resultado así a Minercol LTDA, cuyo objeto social sería el de administrar el recaudo y distribución de las contraprestaciones económicas producidas por la industria minera y carbonífera, así como promocionarlas. Por medio de resolución 181130 expedida por el ministerio de Minas (Ministerio de Minas y Energía, 2001) se le delegó a la Empresa Minercol LTDA todas las funciones conferidas por la ley 685 del 2001 (Congreso, 2001) al ministerio de minas, exceptuando las que expresamente se establecen en un listado taxativo que se dispone en el artículo primero de la mentada resolución.

Finalmente, la resolución objeto de estudio que dotó a la gobernación de Antioquia de funciones mineras por parte de la ANM fue la número 0001 del año 2012 (Agencia Nacional de Minería, 2012), posteriormente derogada mediante la resolución 0479 del

mismo año (Agencia Nacional de Minería, 2012) y la número 0271 del 2013 (Agencia Nacional de Minería, 2013). En esta última, la entidad minera resolvió delegar:

hasta por el término de doce (12) meses las funciones de tramitación y celebración de los contratos de concesión, así como aquellas funciones de seguimiento y control que no correspondan al ministerio de Minas y Energía en su calidad de autoridad minera (Agencia Nacional de Minería, 2013, p. 3)

La anterior fue prorrogada mediante resolución número 810 del 2021:

Prorrogar la delegación de las funciones de contratación y titulación minera en la Gobernación de Antioquía, efectuada mediante la Resolución No. 271 del 18 de abril de 2013, hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2023, inclusive. (Agencia Nacional de Minería, 2021)

Aunado a ello, la ANM delegó:

La función de fiscalización de títulos mineros, labores de exploración y explotación que se desarrollen a través de las figuras de reconocimientos de propiedad privada, autorizaciones temporales, solicitudes de legalización y formalización minera y mecanismos de trabajo bajo el amparo de un título minero, por el término de un (1) año contado desde el primero (1) de enero de 2021 hasta el día treinta y uno (31) de diciembre de 2021 (Agencia Nacional de Minería, 2020, p. 1).

Capítulo 3

Análisis jurídico y práctico de los argumentos presentados por la ANM respecto a la improrrogabilidad de la Delegación Minera de Antioquía.

Presentación de Argumentos de la ANM

Ahora, si bien la gobernación de Antioquia contaba con tales funciones en virtud de los acuerdos interadministrativos celebrados con la ANM; esta última, como bien se ha mencionado, retomó las funciones delegadas y para ello basó su decisión en diferentes argumentos.

El primero de ellos tiene que ver con el aspecto jurídico y constitucional de la figura de la delegación administrativa, frente a ello la ANM señaló que era inconstitucional la prórroga permanente de funciones. Aunado a ello, en el segundo argumento, dijo que el proceso de reasumir las funciones otorgadas dentro del departamento de Antioquia se enmarca en el objetivo de la entidad minera de reforzar la propia institución y sus procesos que van dirigidos hacia una nueva política de gestión en materia minera de conformidad con lo planteado por el gobierno nacional en el Plan Nacional de Desarrollo, PND 2022-2026 (Departamento Nacional de Planeación, 2023).

Algunos de esos programas a reforzar tienen como meta la formalización y crecimiento asociativo de la pequeña y mediana minería del territorio nacional, de la mano a la reorganización energética planteada por el gobierno, y que se ve afectada por las formas actuales de extracción minera. Según la ANM reasumir las funciones delegadas a la gobernación de Antioquia, busca promover la nueva visión institucional alrededor de la actividad minera, y dar un cambio en el territorio nacional, empezando por este departamento que ha tenido en su territorio altos índices de criminalidad e informalidad alrededor de la extracción de minerales.

Por otro lado, la ANM aseveró que, con base en informes generados por sus vicepresidencias de Fiscalización, Seguimiento y Control, y Contratación y Titulación, decidió no prorrogar la delegación de funciones por cuanto la entidad delegada, a pesar de haber hecho un buen trabajo en algunos municipios, no cumplió con las directrices de la ANM en cuanto a la ejecución de las funciones delegadas durante los dos últimos años.

Evaluación de viabilidad y coherencia de los argumentos de la ANM

Al realizar un análisis del primer argumento presentado por la ANM, se puede concluir que se enmarca dentro del ordenamiento jurídico colombiano; toda vez que la ley 489 de 1998(Congreso, 1998) la ley 685 de 2001(Congreso, 2001) y la sentencia C-036-2005(Corte Constitucional,2005) son claras al mencionar que la delegación administrativa no se puede presentar de manera permanente; pues la ANM, tiene coherencia en el aspecto de que las delegaciones mineras otorgadas a la gobernación de Antioquía, venían en sucesivas prórrogas, incluso desde el antecedente más reciente, el convenio interadministrativo 002 logrado en 2015(Agencia Nacional de Minería & Gobernación de Antioquia, 2015) en más, la última prórroga fue delimitada desde 2021 a 2023 mediante el otrosí 008 lo cual diluye los términos ocasionales o temporales. Ahora bien, entrando en el término de permanente; la ANM entiende que las sucesivas prórrogas comportaban un ejercicio de delegación permanente; lo cual, enmarcado dentro del ordenamiento jurídico vigente y las actuaciones realizadas no encajan dentro de los términos de temporal u ocasional y/o intemporal por lo cual la decisión presentada se enmarca en el debido actuar de la entidad pública.

I

En relación con la materia minera en el territorio antioqueño, la ANM ha expuesto una solidez argumental fundada en principios constitucionales de la función administrativa, que ha sido jurídicamente respaldada por diversas normas en materia constitucional, su argumento inicial en el que ha basado su decisión de retoma funcional, tiene asidero también en lo expuesto de forma unificada por los altos tribunales, como lo son la Honorable Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

Ahora bien, frente a los objetivos institucionales que plantea, en cuanto la promoción de formalización y crecimiento de la pequeña y mediana minería es coherente con el objetivo de fomentar una minería más organizada y menos perjudicial para la reorganización energética, sin embargo, su viabilidad dependerá de los esfuerzos positivos que se hagan en pro de disminuir las tasas de ilegalidad que circundan a la extracción minera en municipios de Antioquia. Esta meta se alinea con los planes del gobierno nacional para reorganizar el sector energético del país, puesto que el sector minero tiene alto impacto en los recursos que se destinan al sector energético.

Aunado a ello la ANM ha documentado el incumplimiento de objetivos que se habían planteado en función del acto de delegación, que se corrobora con la información plasmada por la Gobernación del Departamento, en el informe expedido por la secretaría de minas de esa entidad; el documento revela que el incumplimiento puede afectar la fiscalización y afectar negativamente varios indicadores de gestión minera. Es relevante y coherente señalarlo como uno de los factores determinantes en la decisión de la ANM.

Es de resaltar que la gobernación de Antioquia, y más específicamente la Secretaría de Minas de ese departamento, tenía conocimiento de su bajo rendimiento con respecto a la gestión de las funciones delegadas; puesto que en el informe denominado “Fortalecimiento al Seguimiento y Control de la Minería en Antioquia”, rendido por esa dependencia (Gobernación de Antioquia, 2023), se encontró que:

De acuerdo al avance registrado y, teniendo en cuenta el plan de acción de fiscalización minera año 2023, es altamente probable que se materialice el riesgo de incumplimiento de los indicadores de (i) visitas de fiscalización a los títulos mineros, (ii) actividades de fiscalización diferencial a unidades mineras formalizadas y (iii) visitas de fiscalización conjuntas con Corporaciones Autónomas Regionales (Gobernación de Antioquia, 2023, p. 22).

INDICADORES DE PRODUCTO	META CUATRIENIO	LOGRO DIC. 2022*	%AVANCE DIC 2022	PLAN ACCIÓN 2023**
Visitas de fiscalización, seguimiento y control a los títulos mineros en Antioquia realizadas	5.096	926	18,17%	976
Actividades de fiscalización diferencial a unidades mineras formalizadas, realizadas	600	239	39,83%	No incluido
Visitas de fiscalización conjuntas especializadas con Corporaciones Autónomas Regionales a titulares mineros estratégicos, realizadas	20	2	10%	No incluido
Acciones de apoyo para el control de la extracción ilícita de minerales efectuadas	3	53	1766,67%	No incluido
Protocolo para la trazabilidad de minerales, formulados	3	1,5	50%	No incluido
Protocolo para los Planes de Cierre y Abandono de títulos acorde con las necesidades del entorno y usos del suelo formulado	1	1	100%	No incluido

* Seguimiento Plan de Desarrollo 2020 – 2023. Corte septiembre 30 y proyección a diciembre de 2022

** Plan de Acción 2023. Dirección de Fiscalización Minera – Secretaría de Minas

(Gobernación de Antioquia, 2023, p. 17).

Lo anterior haciendo referencia a los indicadores de fiscalización de títulos mineros, pero aunado a ello, en todo el documento también hacen referencia a fallas en los procesos de contratación para el cumplimiento de la función de fiscalización, incluso un posible incumplimiento contractual por parte de uno de los contratistas.

Conclusiones

Este trabajo se realizó con la intención de investigar la constitucionalidad de una nueva prórroga de la delegación minera de Antioquia, ello debido a la importancia histórica y su prolongada Delegación desde el año 2001 hasta el 2023. Para eso, se presentó el contexto

sociocultural de la historia minera de Antioquía; Así mismo, se tuvo que emprender el análisis de los argumentos presentados por la ANM, esgrimiendo su constitucionalidad o viabilidad legal, económica, operativa y administrativa; dados los informes presentados por la Gobernación de Antioquía y la ANM sobre las actividades extractivas. en este caso, entrelazada con la explotación del subsuelo, y sus diferentes formas de operabilidad. Igualmente, se ahondo en las figuras de la Delegación, Desconcentración, y Descentralización Administrativa.

Este capítulo, se realiza con la intención de recopilar y finalizar los resultados procedentes de las indagaciones, averiguaciones y búsquedas que componen la investigación y nos permiten dar cuenta de un tema polémico para el presente y el futuro del Departamento de Antioquía y la República de Colombia.

Así mismo, Se debe mencionar la imposibilidad de recursos investigativos de esta investigación; pues teniendo en cuenta el argumento presentado por la ANM con respecto a los informes de sus dos vicepresidentes, mediante los medios utilizados no fue posible obtener dichos informes. No obstante, se pudo realizar el análisis del segundo argumento, teniendo en cuenta el informe obtenido de la Gobernación de Antioquía, que con bastante claridad arroja datos acerca del funcionamiento y rendimiento de la delegación interadministrativa.

La minería ha sido por mucho tiempo (como se puede visualizar en el primer capítulo) fuente de grandes rentabilidades económicas; además se puede evidenciar la importancia que ha tenido esta actividad para el desarrollo económico y social de las poblaciones antioqueñas, desde el flujo de capital y la creación de trabajos asalariados, hasta la formación de complejas empresas de capitales incluso extranjeros. Las exportaciones y las

remesas, el crecimiento urbanístico y desarrollo de una ciudad, la minería ilegal y los cambios legislativos son temas que componen la investigación

Los resultados arrojados por la investigación permiten ratificar los argumentos presentados por la ANM, Ambas “Causales”, la primera referida a la inconstitucionalidad de una nueva prórroga de la delegación minera; fue estudiada y evaluada con el ordenamiento jurídico vigente dentro del territorio colombiano, basándose en conceptos constitucionales, legales y la jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional y el Consejo de Estado. Estudiar la constitucionalidad de una nueva prórroga minera en Antioquia, con base a la figura de la Delegación Administrativa, permite identificar la inconstitucionalidad de realizar una nueva prórroga. Es menester, hacer especial énfasis en los términos transitorio, temporal u ocasional, a sabiendas que también se trasgrede el término intemporal al delimitar las delegación, como fue el último periodo 2021-2023; términos que ratifican la inconstitucionalidad; así como la posibilidad de que en cualquier momento la entidad delegante (cumpliendo las propias formalidades y respetando los términos de los convenios interadministrativos) solicita al delegatario, reasumir las funciones que son propias (en este caso de una entidad central) en cualquier momento.

No está de más, volver a citar lo mencionado en capítulos previos acerca de las definiciones que amplifican el concepto de Delegación desarrollado por el Consejo de Estado:

Se caracteriza por i) la entrega transitoria de funciones que son propias del órgano o funcionario delegante, ii) la posibilidad de revocarla en cualquier momento y de reasumir la competencia o la función por parte del titular de la atribución, y iii) la existencia de autorización legal previa al acto del delegante (Consejo de Estado, 2009, p. 7).

Entonces, se deduce, que el argumento desarrollado por la ANM, acerca de la inconstitucionalidad de una prórroga es acertado; sería contrario al ordenamiento jurídico

colombiano, debido a que una nueva prórroga a la delegación minera de Antioquía no encaja en los términos temporales, transitorios u ocasionales e incluso y se debe mencionar que tampoco dentro del término de Delegación Intemporal, toda vez que las delegaciones administrativas estaban delimitadas en el tiempo, como fue la última de 2021 a 2023.

La Segunda referida al no cumplimiento de las metas esperadas para la delegación, se analizó desde el informe de la Gobernación de Antioquía (“Fortalecimiento al Seguimiento y Control de la Minería en Antioquia”).

Ahora bien, con respecto al segundo argumento, es claro entender, que las funciones realizadas por las entidades públicas buscan entre otras finalidades la rentabilidad económica y el cumplimiento de metas exigibles para el desarrollo de por ejemplo actividades extractivas; así como la formalización y legalización de mineros, predios, zonas protegidas, rentabilidad de la fiscalización y demás actividades correspondientes. La facultad que ostenta el delegante frente al delegatario de retomar en cualquier momento funciones, incluyendo como se denota en el capítulo 3 de los resultados presentados por la Gobernación de Antioquia y viendo el no cumplimiento de las metas exigidas, confirman las decisiones tomadas enmarcadas dentro del ordenamiento jurídico colombiano.

Desde nuestros aportes personales, nos acogemos a los argumentos presentados por la ANM, pues como se ha mencionado en la mayor parte del texto, se enmarcan dentro del ordenamiento jurídico vigente y la figura de la delegación; sin embargo, comprendemos la importancia que es para un departamento como Antioquía, con su historia, longitud y características, contar con instituciones cercanas que entiendan las dinámicas sociales del territorio y que tengan reconocimiento y confiabilidad a los partícipes de la actividad extractiva.

La gobernación de Antioquía no puede seguir ejerciendo las funciones que están en cabeza de la ANM, ya que esta última tiene la facultad de retomar las funciones que son de su titularidad por disposición del decreto ley 4131 del 2011(Presidencia, 2011); ahora bien, a pesar de que las funciones de fiscalización, hayan sido reasumidas por un organismo de naturaleza descentralizada y del orden nacional, no significa que el servicio que prestaba la gobernación de Antioquia, ahora en cabeza de la ANM se haya alejado de las dinámicas propias del territorio antioqueño; lo anterior debido a que la agencia cuenta con sedes desconcentradas de su localización primaria, una de ellas ubicada en el municipio de Medellín; es por eso que si la gobernación espera obtener facultades anteriormente delegadas, deberá esperar por ejemplo, una iniciativa popular para radicar un proyecto de ley orgánica la cual faculte al Departamento de Antioquía, a través por ejemplo, del mecanismo consagrado en el Artículo 155 de la constitución política de Colombia(Constitución Política de Colombia, 1991, art. 155).

Es de resaltar alguna de las características de la descentralización y de la desconcentración de funciones, y es que ambas se dan a partir de una disposición legislativa; por otro lado, la delegación, aunque requiere autorización legal previa, esta deriva de un acto de delegación escrito o convenio interadministrativo, que, hablando en términos de constitucionalidad, puede ser revocado por quien ostenta las facultades en primera instancia, es decir el delegante. Al respecto la constitución política en su artículo 151 expresa: “El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán (...) la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. (...)” (Const., 1991, art. 155)

Por ello la gobernación de Antioquia requeriría que estas funciones se le otorgaran mediante el principio de descentralización, el cual se materializa, como se mencionó, en virtud de la función legislativa del congreso para expedir leyes orgánicas.

Referencias:

Agencia Nacional de Minería. (2012). Por la cual se delegan unas funciones a la Gobernación de Antioquia. Resolución 0001. Diario Oficial No. 48.576

Agencia Nacional de Minería. (2012). Por la cual se delegan unas funciones a la Gobernación de Antioquia. Resolución 0479. Diario Oficial No. 48.600

Agencia Nacional de Minería. (2013). Por la cual se delegan funciones a la Gobernación de Antioquia y se deroga la Resolución 0479 de 2012. Resolución 0271. Diario Oficial No. 48.771

Agencia Nacional de Minería. (2013). *Resolución número 0271 del 18 de abril de 2013*. Recuperado de <https://www.anm.gov.co/?q=content/resoluci%C3%B3n-n%C3%BAmero-0271-del-18-de-abril-de-2013>

Agencia Nacional de Minería. (2021, 28 de diciembre). Resolución 810 de 2021: Por la cual se establecen disposiciones en materia de fiscalización minera.
<https://www.anm.gov.co>

Agencia Nacional de Minería. (2023). *Resolución número 104 de 13 de enero de 2023*. Recuperado de https://www.anm.gov.co/sites/default/files/resolucion_104_de_13_de_enero_de_2023_140120230521.pdf

Agencia Nacional de Minería & Gobernación de Antioquia. (2015, 30 de abril). Convenio interadministrativo No. 002 de 2015: Delegación de funciones en materia de fiscalización, seguimiento y control de títulos mineros en el departamento de Antioquia.
<https://www.anm.gov.co>

Arbeláez Arango, A. (2020). La minería antioqueña y su importancia en la acumulación primaria de capital. <https://alejandroarbelaez.com/wp-content/uploads/2020/10/La-mineria-antioquena-y-su-importancia-en-la-acumulacion-primaria-de-capital-Alejandro-Arbelaez-Arango.pdf>

Casado Arboniés, M. (1988). *Mineros de Santa Fe de Antioquia en la segunda mitad del siglo XVII*. Estudios de Historia Social y Económica de América, (3), 93-110. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10017/5737>

Congreso de la República de Colombia. (1998). *Ley 489 de 1998*. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0489_1998.html

Congreso de la República de Colombia. (2001). *Ley 685 de 2001*. Por la cual se expide el Código de Minas. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0685_2001.html

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. (2009) Consejera ponente: Susana Buitrago Valencia. Bogotá D. C., diecinueve (19) de marzo de dos mil nueve (2009). Radiación número: 68001-23-15-000-2007-00704-02. Actor: OLGA CECILIA VILLAREAL HIGUERA. Demandado: GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER HORACIO SERPA URIBE. [Sentencia 442 de 2009 Consejo de Estado - Gestor Normativo - Función Pública](#)

Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991, 7 de julio). <https://www.constitucioncolombia.com>

Corte Constitucional de Colombia. (1994). *Sentencia C-216 de 1994*. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-216-94.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (1996). *Sentencia T-024 de 1996*. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/T-024-96.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (1999, 4 de agosto). *Sentencia C-561 de 1999*.
Magistrado ponente: Alfredo Beltrán Sierra.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67224>

Corte Constitucional de Colombia. (2000). *Sentencia C-382 de 2000*. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-382-00.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2000). *Sentencia C-727 de 2000*. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-727-00.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2001, 4 de octubre). *Sentencia C-1051 de 2001*.
<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=CorteConstitucional/20006406>

Corte Constitucional de Colombia. (2002, 4 de junio). *Sentencia C-372 de 2002*.
Magistrado ponente: Rodrigo Escobar Gil.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6171>

Corte Constitucional de Colombia. (2005). *Sentencia C-036 de 2005*. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-036-05.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2012, 12 de septiembre). *Sentencia C-711 de 2012*. Magistrado ponente: Mauricio González Cuervo. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=81314

Corte Constitucional de Colombia. (2018). *Sentencia SU-095 de 2018*. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU095-18.htm>

Correa, J. S. (2008). Minería y poblamiento en Antioquia, siglos XVII y XVIII. *Borrador de administración*, 6. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10726/220>

El Colombiano. (2023). *Antioquia perdió la delegación minera: Gobierno Nacional reasumirá funciones desde el 1 de enero*. Recuperado de <https://www.elcolombiano.com/antioquia/antioquia-perdio-la-delegacion-minera-gobierno-nacional-reasumira-funciones-desde-el-1-de-enero-NE23416319>

Gobernación de Antioquia. (2023). *Informe de auditoría y fiscalización minera 2023*. Recuperado de <https://antioquia.gov.co/images/PDF2/Transparencia/2023/04/informe-de-auditoria-fiscalizacion-minera-2023.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2023). Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026: Colombia, potencia mundial de la vida (Ley 2294 de 2023). <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/pnd-2022-2026>

Gobernación de Antioquia. (2023). *Informe de Auditoría de gestión al proyecto “Fortalecimiento al Seguimiento y Control de la Minería en Antioquia”*. Recuperado de

<http://antioquia.gov.co/images/PDF2/Transparencia/2023/04/informe-de-auditoria-fiscalizacion-minera-2023.pdf>

Insuasty Rodríguez, A., Grisales, D., & Gutiérrez León, E. M. (2013). Conflictos asociados a la gran minería en Antioquia. Recuperado de <https://doi.org/10.21500/16578031.213>

Juárez, F. (2016). La minería ilegal en Colombia: Un conflicto de narrativas. *El Ágora USB*, 16(1), 135–146. Recuperado de <https://doi.org/10.21500/16578031.2169>

Lenis Ballesteros, C. A. (2016). Las quimeras del oro: La minería en Antioquia, siglos XVIII y XIX. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10433/4241>

Ministerio de Minas y Energía. (2001). Por la cual se delegan unas funciones. Resolución 181194. Diario Oficial No. 44.569

Ministerio de Minas y Energía. (2001). Por la cual se resuelve un recurso de reposición y se adoptan otras medidas. Resolución 181573. Diario Oficial No. 44.630

Ministerio de Minas y Energía. (2015). *Decreto 2504 de 2015*. Por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario No 1073 de 2015 que define los aspectos técnicos, tecnológicos, operativos y administrativos para ejercer la labor de fiscalización minera y se toman otras determinaciones. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67437>

Ministerio de Minas y Energía. (2001, 7 de septiembre). Resolución 181130 de 2001: Por la cual se delegan funciones en materia minera a la Empresa Nacional Minera Ltda. – Minercol Ltda.
https://normas.cra.gov.co/gestor/docs/resolucion_minminas_180429_2005.htm

Molina, L.F. (2017) La "industrialización" de la minería de oro y plata en Colombia en el siglo XIX: sociedad de zancudo y compañía minera de Antioquia. *Revista Credencial Historia*, 258. Recuperado de <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-258/la-industrializacion-de-la-mineria-de-oro-y-plata-en-colombia-siglo-xix>

Pening, J. P. (2003). El modelo de descentralización en Colombia. Universidad Externado de Colombia. Recuperado de <https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/6938>

Presidencia de la República de Colombia. (2011). *Decreto 4134 de 2011*. Por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, ANM, se determina su objetivo y estructura orgánica. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44599>

Presidencia de la República de Colombia. (1997, 27 de junio). Decreto 1679 de 1997: Por el cual se fusionan las Sociedades Minerales de Colombia S.A. "Mineralco S.A." y Colombiana de Carbón Limitada "Ecocarbón Ltda." en la Empresa Nacional Minera Ltda. "Minercol Ltda.". Diario Oficial No. 43.072. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77025>

Poveda,R.G. (2017). La minería colonial y republicana. *Credencial Historia*. Recuperado de <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-151/la-mineria-colonial-y-republicana>

Vallina Velarde, J. L. de la. (1961). La desconcentración administrativa. *Revista de Administración Pública*, (35), 75–140