

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA	 SIG Sistema Integrado de Gestión del Mineroenergía	T-GJ-F-01	
			11-08-2023	V-1

Entidad originadora:	MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA
Fecha (dd/mm/aaaa):	14/02/2025
Proyecto de Resolución:	<i>“Por la cual se crea la Mesa Social y Minera por la vida y la paz del Nordeste Antioqueño”.</i>

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN

- **Participación ciudadana**

A partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, Colombia reconoce la participación ciudadana como un valor constitucional, un principio fundamental y como uno de los fines esenciales del Estado, avanzando en la construcción de un modelo de Estado donde la ciudadanía, las regiones y las minorías juegan un papel fundamental en la definición del destino colectivo.

En efecto desde la parte dogmática de la Constitución Política se considera la participación ciudadana como un valor constitucional. Luego, en el artículo 1 señala que *“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.*

En el mismo sentido, el artículo 2 ibidem, establece el alcance de la participación ciudadana, diciendo que son fines esenciales del Estado, *“(…) facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; (…)”.*

A su vez, el artículo 40 superior consagra la participación ciudadana como un derecho constitucional fundamental al señalar que *“Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. (…)”*, y en el artículo 103 se estipulan los mecanismos y las formas de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía.

A partir de estas disposiciones, se erige la participación ciudadana en Colombia como un derecho-deber, lo cual significa, que, por un lado, todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder, y por otro, a estos mismos les coexiste el deber de participar en la vida política, civil y comunitaria del país.

- **Plan Único de Legalización y Formalización Minera**

El artículo 32 de la Ley 489 de 1998, modificado por el artículo 78 de la Ley 1474 de 2011 establece que *“Todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Para ello podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública”.*

De otra parte, el Código de Minas - Ley 685 de 2001, consagra como uno de sus objetivos fomentar el aprovechamiento de la industria minera *“en forma armónica con los principios y normas de explotación”.*

racional de los recursos naturales no renovables y del ambiente, dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible y de fortalecimiento económico y social del país”, y el artículo 1 del Decreto 381 de 2012 establece que “El Ministerio de Minas y Energía tiene como objetivo formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas, planes y programas del Sector de Minas y Energía”.

El artículo 107 de la Ley 1450 de 2011 - Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, actualmente vigente por disposición del artículo 372 de la Ley 2294 de 2023 – Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, establece que es deber del Gobierno Nacional implementar una estrategia para diferenciar la minería informal de la minería ilegal, y respetando el Estado Social de Derecho, construir una estrategia que proteja los mineros informales, garantizando su mínimo vital y el desarrollo de actividades mineras u otras ocupaciones que les garantice una vida digna.

La Ley 2250 del 11 de julio de 2022, “*Por medio del cual se establece un marco jurídico especial en materia de legalización y formalización minera, así como para el financiamiento, comercialización y se establece una normatividad especial en materia ambiental*”, dispone en el artículo 5 la obligación de elaborar un Plan Único de Legalización y Formalización Minera.

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 5 de la Ley 2250 de 2022, el Ministerio de Minas y Energía expidió el Plan Único de Legalización y Formalización Minera, el cual establece acciones sistemáticas y organizadas para garantizar el acceso a la regularización de la pequeña minería, con base en las figuras legales existentes, propendiendo por una formalización basada en la dignificación de la vida y la práctica minera; por la superación de los obstáculos y brechas a la regularización y a su sustentabilidad ambiental y sostenibilidad económica; y, por el fortalecimiento de las cadenas productivas y de valor para la pequeña minería, mediante un mayor y mejor involucramiento del Estado.

Las acciones de dicho Plan se enmarcan en un ejercicio de diálogo social con comunidades mineras y autoridades competentes, abierto, con el ánimo de identificar las problemáticas, brechas y cuellos de botella, así como las alternativas efectivas para superarlos dentro de los mecanismos de regularización y de los instrumentos disponibles para garantizar la sustentabilidad ambiental de las operaciones, en condiciones de seguridad, rentabilidad y respeto por la diversidad socio-cultural, así como dentro de los propósitos de la transición energética justa y la emergencia climática.

El desarrollo de los ejes estratégicos definidos por la Ley 2250 de 2022, a saber, el enfoque diferenciado, la simplificación de trámites y procesos, la articulación efectiva entre las instituciones nacionales y locales, y el acompañamiento de la autoridad minera, parte del análisis de los obstáculos detectados en los procesos de formalización. Adicionalmente, las acciones a través de las cuales se pretende dar cumplimiento a tales ejes están diseñadas a partir de las competencias misionales de cada uno de los actores involucrados, de forma tal que, una vez generadas las sinergias, identificados los responsables y fijados los plazos, se avance decididamente en el mejoramiento de las condiciones de regularización de la pequeña minería en el territorio nacional.

- **Acuerdo por la formalización y la regularización minera de pequeña y mediana escala**

El 25 de octubre de 2024, en el municipio de Caucasia, departamento de Antioquia, se suscribió el “*Acuerdo por la formalización y la regularización minera de pequeña y mediana escala*” entre el Gobierno nacional y la Coordinadora Nacional Minera, con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo y de

la Procuraduría General de la Nación, en el marco de la protesta adelantada en el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueños, Valdivia, Sur de Córdoba y Marmato (Caldas).

En el citado documento se suscribieron, entre otros, los siguientes acuerdos:

“(…)

2. Adoptar y acelerar la implementación de medidas con enfoque diferencial para promover la formalización de la pequeña minería y la regularización de la mediana minería, con el fin de que los mismos estén acordes con las características de los trabajos mineros y las posibilidades de las personas que adelantan las actividades.

3. El Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería articularán de manera efectiva a las instituciones nacionales, locales y a la comunidad, bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en búsqueda de los mecanismos y condiciones diferenciales para garantizar el acceso a la formalización y regularización minera, según corresponda, distinguiendo connotaciones sociodemográficas y étnicas de las poblaciones mineras que se dedican a esta actividad, así como las condiciones ambientales de las regiones en las que se realiza la explotación, de las particularidades de la extracción atendiendo las características del mineral y del yacimiento del que se trate de manera que se atiendan todas las particularidades, sociales, culturales, económicas, técnicas y de arraigo, para que actuando de manera coordinada hagan partícipes a las demás entidades del Estado, a las personas naturales y jurídicas en procesos de formalización de la minería de pequeña escala y de regularización de las operaciones mineras de mediana escala. que incentiven y den las garantías necesarias a través de la divulgación y transparencia para lograr el tránsito hacia la normalización de esas actividades.

8. El Ministerio de Minas y Energía realizará una visita a la Subregión del Nordeste Antioqueño para iniciar el diseño de la estrategia de formalización y regularización mineral en esa zona del país, en un plazo máximo de quince (15) días contados a partir de la firma del presente acuerdo.”

En cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 8 del Acuerdo suscrito, el 22 de noviembre de 2024, en el municipio de Segovia, departamento de Antioquia se llevó a cabo una reunión en la cual participaron el Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Minería, la Gobernación de Antioquia, la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia – Corantioquia, las alcaldías de Segovia, Remedios, Yalí, San Roque y Yolombó, representantes de las comunidades mineras del Nordeste Antioqueño, entre otros, en la cual se acordó la creación de una mesa institucional del Nordeste denominada “*Mesa Social y Minera por la vida y la paz del Nordeste Antioqueño*”, y que dicha mesa sería creada por el Ministerio de Minas y Energía, mediante acto administrativo.

Los representantes mineros manifestaron que la “*Mesa Social y Minera por la vida y la paz del Nordeste Antioqueño*” debería estar conformada por las Alcaldías Municipales, las Corporaciones Autónomas Regionales - CAR, actores asociados al gremio minero, “*las entidades del sector minas, Defensoría y Procuraduría*”.

Igualmente, señalaron la importancia de desarrollar en la mesa temas complementarios a la minería como los agrícolas, ambientales y sociales, y que, de acuerdo a los temas a tratar, se invitaría a las instituciones competentes a participar en la mesa.

Finalmente, consideraron que la dirección y coordinación de la mesa debería estar en cabeza del Ministerio de Minas y Energía.

Dentro de las problemáticas expuestas por los representantes mineros para la formalización, señalaron el alto valor de los estudios técnicos y las dificultades en materia de bancarización, capacidad del personal y recursos para adelantar las acciones propuestas, estigmatización de los mineros y acciones de la fuerza pública, frente a los cuales se requiere un acompañamiento por parte de las entidades del Estado. Igualmente, los representantes mineros manifiestan que se deben crear estrategias que generen incentivos a los titulares para impulsar la mediación y consideran necesario realizar una verdadera fiscalización de los títulos que facilite la regularización de los pequeños mineros.

Frente a estas problemáticas es preciso señalar que la mayoría de los mineros de pequeña escala que adelantan la actividad en el territorio nacional carecen de los mecanismos de financiamiento para suplir la documentación, estudios técnicos y demás requisitos exigibles por las autoridades para la toma de decisiones en los trámites que se surten ante las mismas. Los costos para la elaboración de esos estudios son onerosos y -a la fecha- deben ser asumidos directamente por los interesados.

En materia de asistencia técnica para la formalización, una de las principales brechas detectadas por la población minera es la dificultad para acceder a la asesoría y asistencia profesional adecuadas, que les permita consolidar los estudios técnicos requeridos, conforme a los términos de referencia exigibles, dentro de los procedimientos de formalización minera. Esa ausencia de idoneidad en la asesoría conduce a que muchos de esos estudios sean rechazados y, con ellos, las solicitudes de formalización, debido a que no responden a los requisitos plasmados en la ley.

Igualmente, se requiere la definición de mecanismos y condiciones diferenciadas para garantizar el acceso a la formalidad minera, de manera que se atiendan todas las connotaciones socio demográficas de las poblaciones mineras que se dedican a esta actividad y de las regiones en que se realiza la explotación, así como las particularidades de la extracción atendiendo las características del mineral del que se trate, las cuales resultan relevantes al momento de ejercer la minería de pequeña escala y hacerla sustentable.

Por lo anterior, el Ministerio de Minas y Energía resalta la importancia de un trabajo conjunto para buscar alternativas y caminos, con el fin de que la formalización sea exitosa en el marco de los mecanismos actuales y, para encontrar estos caminos, una de las primeras acciones que se propone es la realización de un análisis jurídico de toda la Subregión del Nordeste Antioqueño con el cual se pueda determinar el estado actual de los títulos mineros. Así mismo, implementar acciones tendientes a fortalecer el proceso de fiscalización, impulsar procesos de mediación y buscar estrategias para incentivar a los titulares involucrados.

La instalación de la mesa tiene como propósito generar esos espacios de diálogo participativo y articulación entre las diferentes instituciones del orden nacional y territorial y la comunidad, que permitan llevar a cabo una estrategia con enfoque territorial para la formalización de la pequeña minería y la regularización de las operaciones mineras de mediana escala y contar con insumos para la formulación de una política pública minera incluyente, democrática, transparente, responsable, compatible con el ambiente y con enfoque diferencial, en la que se atiendan todas las particularidades sociales, culturales, económicas, técnicas y de arraigo de la Subregión del Nordeste Antioqueño.

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA	
		T-GJ-F-01 11-08-2023 V-1

Finalmente, y con el fin de socializar el proyecto de Resolución “*Por la cual se crea la Mesa Social y Minera por la vida y la paz del Nordeste Antioqueño*”, el día 31 de enero de 2025 se realizó una reunión con representantes de la Coordinadora Nacional Minera y representantes mineros de algunos de los municipios que conforman la subregión del Nordeste Antioqueño, quienes realizaron comentarios que fueron incorporados al proyecto.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El proyecto de resolución se dirige a las autoridades nacionales, departamentales, locales, titulares mineros y comunidad minera en general, cuyas actividades y acciones se desarrollen en la Subregión del Nordeste en el departamento de Antioquia y estén enmarcadas en el objeto y funciones de la “*Mesa Social y Minera por la vida y la paz del Nordeste Antioqueño*”.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

El proyecto de acto administrativo se expide con base en las facultades constitucionales, legales y reglamentarias, en especial las conferidas por el artículo 59 y el literal a) del artículo 61 de la Ley 489 de 1998 y el numeral 1 del artículo 2 del Decreto 0381 de 2012.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

La Ley 489 del 29 de diciembre de 1998 “*Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*”, fue publicada en el Diario Oficial No. 43.464, el 30 de diciembre de 1998 y se encuentra vigente.

El Decreto 381 del 16 de febrero de 2012 “*Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Minas y Energía*” fue publicado en el Diario Oficial No. 48.345. el 16 de febrero de 2012 y se encuentra vigente.

3.3 Análisis de las disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

Este proyecto de acto administrativo no deroga, subroga, modifica, ni adiciona norma alguna.

3.4. Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

No aplica teniendo en cuenta que se está creando un espacio de articulación entre las diferentes instituciones del orden nacional y territorial y la comunidad.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

3.5.1 En cumplimiento con lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con las Resoluciones 40310 y 41304 de 2017, el proyecto normativo se publica en la página web del Ministerio de Minas y Energía para comentarios de la ciudadanía.

3.5.2 De otra parte, con el objeto de dar cumplimiento al artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, modificado por el artículo 146 de la Ley 1955 de 2019, la Dirección de Formalización Minera del Ministerio de Minas y Energía resolvió el cuestionario sobre abogacía de la competencia elaborado por la Superintendencia de Industria y Comercio de que trata el artículo 2.2.2.30.6 del Decreto 1074 de 2015. Y como resultado del ejercicio anterior, y en aplicación al numeral 1 ibidem, concluyó que el presente acto administrativo no genera limitaciones a la libre competencia, puesto que no contiene regulaciones directas o gravámenes concretos a derechos, concesiones o permisos en cabeza de particulares y tampoco modifica, crea o suprime reglas relacionadas con la libertad económica, diferente a las que ya están establecidas en el ordenamiento jurídico.

3.5.3 No aplica la consulta previa por cuanto el acto administrativo no genera ningún impacto directo a las comunidades étnicas, con lo cual se estaría dando cumplimiento a lo expuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia SU 123 de 2018 que contempla: *“La jurisprudencia constitucional, en armonía con el derecho internacional, ha definido la afectación directa como el impacto positivo o negativo que puede tener una medida sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales que constituyen la base de la cohesión social de una determinada comunidad étnica. Procede entonces la consulta previa cuando existe evidencia razonable de que una medida es susceptible de afectar directamente a un pueblo indígena o a una comunidad afro descendiente”*.

3.5.4 Igualmente, la Dirección de Formalización Minera del Ministerio de Minas y Energía concluyó en el concepto técnico elaborado y remitido mediante memorando No. 3-2024-045870 del 10 de diciembre de 2024 que: *“recomienda la creación de la “Mesa Social y Minera por la vida y la paz del Nordeste” en el departamento de Antioquia, con el fin de generar esos espacios de articulación entre las diferentes instituciones del orden nacional y territorial y la comunidad, que permitan llevar a cabo una estrategia con enfoque territorial para la formalización de la pequeña minería y la regularización de las operaciones mineras de mediana escala y contar con insumos para la formulación de una política pública minera incluyente, democrática, transparente, responsable, compatible con el ambiente y con enfoque diferencial, en la que se atiendan todas las particularidades sociales, culturales, económicas, técnicas y de arraigo de la Subregión del Nordeste antioqueño, y con ello dar cumplimiento a lo dispuesto tanto en el “Acuerdo por la formalización y la regularización minera de pequeña y mediana escala” suscrito en el municipio de Caucasia, el 25 de octubre de 2024, como a los compromisos adquiridos en la reunión llevada a cabo el 22 de noviembre de 2024, en el municipio de Segovia”*.

4. IMPACTO ECONÓMICO

El proyecto de resolución propuesta no implica la necesidad de proporcionar recursos adicionales a los que están siendo gestionados por parte de este Ministerio.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA	 SIG Sistema Integrado de Gestión del Mineroenergía	T-GJ-F-01	
			11-08-2023	V-1

No aplica. No genera ningún costo para la Entidad.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

El proyecto de resolución propuesto no genera ningún tipo de impacto ambiental negativo ni tampoco sobre el patrimonio cultural de la Nación, toda vez que la presente reglamentación contribuye al desarrollo sustentable de la actividad minera que se desarrolla en territorios y se considera que es positivo el impacto en el medio ambiente.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO *(Si cuenta con ellos)*

No aplica.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria.	X
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.	N/A
Informe de observaciones y respuestas.	X
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio.	N/A
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública.	N/A
Cuestionario de Abogacía de la Competencia.	X
Documentos de Soporte.	N/A

Aprobó:

JORGE EDUARDO SALGADO ARDILA
 Jefe Oficina Asesora Jurídica

VIOLETA MARÍA AGUILAR ABAUNZA
 Directora Dirección de Formalización Minera

Elaboró:
 Paula Andrea Powell Parra
 Abogada
 Dirección de Formalización Minera

Revisó:
 Violeta María Aguilar Abaunza
 Directora
 Dirección de Formalización Minera

Aprobó:
 Jorge Eduardo Salgado Ardila
 Jefe
 Oficina Asesora Jurídica

Claudia Rocío Castro Ordóñez
 Olga Lucía Salamanca Barrera
 Grupo de Minas
 Oficina Asesora Jurídica

Violeta María Aguilar Abaunza
 Directora
 Dirección de Formalización Minera