

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

Entidad originadora:	MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA
Fecha (dd/mm/aa):	14/04/2025
Proyecto de Decreto:	Por el cual se reglamenta el Programa de Reconversión de Actividades Mineras, de que tratan los artículos 5 y 10 de la Ley 1930 de 2018 y el artículo 20 de la Ley 2250 de 2022, se adiciona el Decreto 1073 de 2015 y se dictan otras disposiciones

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

El artículo 2 de la Constitución Política establece que *“son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”*.

La Constitución Política de Colombia consagra, en el artículo 8, *que “es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”*, y el artículo 80 señala que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

El numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política ordena al presidente de la República ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y ordenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

Según la jurisprudencia constitucional, la potestad reglamentaria es la facultad general que la Constitución Política defiere al Presidente para dictar las *“normas de carácter general”* que considere apropiadas para *“la correcta ejecución y cumplimiento de la ley”* (Sentencia C-098 de 1997).

A su vez, la Corte Constitucional ha resaltado que la potestad reglamentaria del Presidente tiene por finalidad *“desarrollar las reglas generales consagradas [en la ley], explicitar sus contenidos, hipótesis y supuestos, e indicar la manera de cumplir lo reglado, es decir, hacerla operativa”* (Sentencia C-028 de 1997).

De manera uniforme, la Corte Constitucional ha reiterado que la potestad reglamentaria se ejerce por *“derecho propio”*, por cuanto es una potestad atribuida al Presidente de la República directamente por la Constitución Política y, por tanto, su ejercicio no requiere *“autorización de ninguna clase por parte del legislador”* (Sentencias C-302 de 1999, C-810 de 2014 y C-056 de 2021).

El artículo 333 de la Carta Magna señala que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común y la libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades, así como que la empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones para lo cual el Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

Así mismo, el artículo 334 ibidem, asigna al Estado la dirección general de la economía para lo cual podrá intervenir, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

Considerando las normas antes mencionadas y la proliferación de actividades mineras en diversas regiones del país que no cumplen con la debida planificación, ni con las autorizaciones estatales requeridas y establecidas en los estatutos que regulan el aprovechamiento de los recursos naturales (Decreto-Ley 2811 de 1974, Ley 99 de 1993, Ley 685 de 2001 y Ley 2250 de 2022), que generan un alto volumen de producción y concentración que afecta negativamente al ambiente sano, así como los derechos de las comunidades que las realizan y de las poblaciones circundantes, causando conflictos territoriales, sociales, ambientales, laborales, se hace necesario implementar estrategias de atención por parte de las instituciones del Estado. En ese orden, en aquellas zonas donde no es viable el desarrollo de actividades mineras en virtud de los temas ambientales, económicos y sociales o restricciones establecidas en la ley, el Estado debe propiciar la reconversión laboral de quienes han venido ejerciendo tradicionalmente actividades de extracción minera en el territorio nacional y han demostrado su vocación para la formalización.

Adicionalmente, es importante impulsar la formalización de las actividades informales de la población minera con vocación de formalización interesada en acatar los estándares y la normatividad minera y ambiental en aquellas áreas en donde sí es viable y permitido realizar la explotación de recursos naturales.

La Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-389 de 2016, observó que las normas que aluden a la legalización y formalización de los pequeños mineros deben fundarse en criterios diferenciales, así:

"La normativa debe basarse en criterios diferenciales que respondan a los distintos tipos y escalas en que se realiza la minería, respeten el conjunto de principios a los que se hace referencia en esta providencia. Esos criterios, a manera ilustrativa, pues las decisiones finales deberán adoptarse en el foro democrático, deberán incluir (i) respeto por la minería de subsistencia; (ii) normas para adecuar la pequeña minería a la protección del ambiente y las escalas mediana y grande a los estándares más altos de la industria y de los principios de responsabilidad empresarial; (iii) diferenciar la actividad minera no sólo por el tamaño de sus proyectos, sino también en torno a su significado social, cultural y jurídico. Ello implica (iii.1) proteger la minería ancestral, desarrollada por comunidades étnicas y la artesanal, por la población rural; (iii.2) diferenciar entre la minería informal, que actualmente incumple con parte de las normas que regulan la minería, pero se realiza en pequeña escala y puede adecuarse en un plazo razonable al ordenamiento jurídico, de (iii.3) la minería ilegal, que incumple buena parte de tales estándares, se realiza en escalas mayores, y carece por esa razón de vocación de legalidad; y (iii.4) la minería asociada a las acciones de grupos armados al margen de la ley, frente a la que debe llegar el poder punitivo del Estado." (negrilla fuera de texto)

La jurisprudencia citada hace un llamado a que desde la institucionalidad se expidan normas basadas en criterios diferenciales, distinguiendo la minería informal de la ilegal y de aquella asociada a actores armados. En ese sentido, hace un reconocimiento de la existencia de una minería informal que puede,

hasta la pequeña escala, ser formalizada y adecuarse en un tiempo razonable al ordenamiento jurídico, con el fin de preservar derechos constitucionales de esta población objeto de protección y a la vez contar con herramientas jurídicas para asegurar el cumplimiento de los deberes y obligaciones que existen en términos ambientales, económicos, laborales, de prevención y seguridad en las labores mineras, entre otros.

En concordancia con lo anterior, es preciso señalar que, desde la expedición del Glosario Técnico Minero existe un reconocimiento de la minería informal. En efecto, dicho instrumento la define como aquella *“Constituida por las unidades de explotación pequeñas y medianas de propiedad individual y sin ningún tipo de registros contables”*.

A su vez, el Decreto 1666 de 2016 *“Por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, relacionado con la clasificación minera”*, reglamentó la clasificación de la minería de acuerdo con cuatro tipologías, a saber: i) minería de subsistencia; ii) minería de pequeña escala; iii) minería de mediana escala; y, iv) minería a gran escala; lo anterior, en atención al número de hectáreas otorgadas en el respectivo título minero y de acuerdo con el volumen de la producción minera máxima anual:

“ARTÍCULO 2.2.5.1.5.4. Clasificación de la minería en pequeña, mediana y gran escala en etapa de exploración, o construcción y montaje: *Los títulos mineros que se encuentren en la etapa de exploración o construcción y montaje se clasificarán en pequeña, mediana y gran minería con base en el número de hectáreas otorgadas en el respectivo título minero, acorde con la tabla siguiente”:*

CLASIFICACIÓN	No. HECTÁREAS
Pequeña	Menor o igual a 150
Mediana	Mayor a 150 pero menor o igual a 5.000
Grande	Mayor a 5.000 pero menor o igual a 10.000

“ARTÍCULO 2.2.5.1.5.5. Clasificación de la Minería a pequeña, mediana y gran escala en etapa de explotación: *Los títulos mineros que se encuentren en la etapa de explotación, con base en lo aprobado en el respectivo Plan de Trabajo y Obras o en el documento técnico que haga sus veces, se clasificarán en pequeña, mediana o gran minería de acuerdo con el volumen de la producción minera máxima anual, para los siguientes grupos de minerales: carbón, materiales de construcción, metálicos, no metálicos, metales preciosos, piedras preciosas y semipreciosas, como se muestra a continuación”:*

MINERAL	PEQUEÑA		MEDIANA		GRAN	
	Subterránea	Cielo Abierto	Subterránea	Cielo Abierto	Subterránea	Cielo Abierto
Carbón (Ton/año)	Hasta 60.000	Hasta 45.000	> 60.000 hasta 650.000	> 45.000 hasta 850.000	> 650.000	> 850.000
Materiales de construcción	N/A	Hasta 30.000	N/A	>30.000 hasta 350.000	N/A	> 350.000

ón (M3/año)						
Metálicos (Ton/año)	Hasta 25.000	Hasta 50.000	>25.000 hasta 400.000	>50.000 hasta 750.000	>400.000	> 750.000
No Metálicos (Ton/año)	Hasta 20.000	Hasta 50.000	>20.000 hasta 300.000	>50.000 hasta 1.050.000	>300.000	>1.050.000
Metales Preciosos (oro, plata y platino) (Ton/año) o (M3/año)	Hasta 15.000 Ton/año	Hasta 250.000 m3/año	> 15.000 hasta 300.000 Ton/año	> 250.000 hasta 1.300.000 m3/año	> 300.000 Ton/año	> 1.300.000 m3/año
Piedras preciosas y semipreciosas (Ton/año)	Hasta 20.000	N/A	>20.000 Hasta 50.000	N/A	>50.000	N/A

En el mismo sentido, el Decreto 1378 de 2020, "Por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario No 1073 de 2015, respecto a los requisitos diferenciales para el otorgamiento de contratos de concesión a mineros de pequeña escala y beneficiarios de devolución de áreas", en línea con el tratamiento diferencial para lograr la formalidad, incluyó en su articulado la definición de Minero de Pequeña Escala así:

“ARTÍCULO 2.2.5.4.4.1.1.3. Mineros de Pequeña Escala. Para efectos de esta Sección, y para poder acceder al contrato de concesión con requisitos diferenciales, los mineros de pequeña escala serán los que cumplan los siguientes requisitos:

- a) No contar con un título minero vigente.
- b) Requerir en concesión un máximo de hasta 100 hectáreas bajo el sistema de cuadrícula minera.
- c) Que su producción atienda el volumen máximo anual establecido según el tipo de mineral, como se muestra a continuación”:

GRUPO DE MINERALES	MINERIA SUBTERRANEA	MINERIA A CIELO ABIERTO
Carbón (Ton/año)	Hasta 20.000	N/A *
Materiales de Construcción (M3/año)	N/A *	Hasta 10.000
Metálicos (Ton/año) **	Hasta 22.000	Hasta 35.000
No Metálicos (Ton/año) ***	Hasta 16.000	Hasta 20.000
Metales Preciosos (oro, plata y platino) (Ton/año) o (M3/año) ****	Hasta 10.000 Ton/año	Hasta 165.000 M3/año
Piedras Preciosas y semipreciosas (m ³ /año)	Hasta 6.000	N/A *

* N/A: El mineral no aplica para este tipo de minería.

** El volumen de producción hace referencia a material mineralizado.

***Incluye los minerales industriales y los otros no metálicos no definidos en la tabla.

**** El Volumen de producción hace referencia a material removido para minería subterránea

En los casos no especificados como material mineralizado se hace referencia a material removido.

En este sentido, la formalización de la actividad minera se sustenta en un marco normativo que se remonta a la expedición de Ley 141 de 1994: *“Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías y la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables y se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones”*. Esta norma establece, en su artículo 58, el primer antecedente sobre los programas de formalización en Colombia, denominado en su momento de *“legalización minera”*; posteriormente, con la expedición de la Ley 685 de 2001, actual Código de Minas, a través de la cual se crearon las Áreas de Reserva Especial a favor de comunidades mineras, en donde existan explotaciones tradicionales de minería informal, concretamente en los artículos 31, 248 y 249; además, incluye en el artículo 165 la legalización de los mineros de hecho.

El artículo 248 de la Ley 685 de 2001 - Código de Minas, consagra los Proyectos Mineros Especiales, en este sentido el Gobierno nacional, con base en los resultados de los estudios geológico-mineros de que trata el artículo 31 de este Código, a través de las entidades estatales adscritas o vinculadas al sector de Minas y Energía, organizará dentro de las zonas que hubieren sido declaradas reservas especiales, proyectos mineros orientados al aprovechamiento racional de los recursos mineros allí existentes, los cuales podrán ser de dos clases; los proyectos de minería especial y los proyectos de reconversión.

En estos últimos proyectos mineros especiales de reconversión, la normativa señala que cuando las características geológico-mineras y la problemática económica, social y ambiental no permitan llevar a cabo el aprovechamiento de minerales, en las áreas de reserva especial, los proyectos mineros se podrán orientar a la reconversión laboral de los mineros y las mineras y a la readecuación ambiental y social de las áreas de influencia de las explotaciones, para lo cual se considerarán capacitaciones en *“nuevas actividades económicas, o complementarias a la actividad minera, a su financiación y al manejo social”*.

El artículo 249 ibidem consagra que como parte de los planes específicos de desarrollo y de los proyectos mineros especiales, el Gobierno, a través de organismos estatales adscritos o vinculados del sector de Minas y Energía, o a través de los departamentos y municipios, deberá *“Promover la legalización, organización y capacitación de empresarios mineros de la región o localidad en asociaciones comunitarias o cooperativas de explotación y beneficio de minerales”*; y el artículo 165 contempla la legalización de los mineros de hecho.

El artículo 34 de la citada Ley 685 de 2001 – Código de Minas, establece las zonas excluibles de la minería, en las cuales no podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente.

La Ley 1658 de 2013, *“Por medio de la cual se establecen disposiciones para la comercialización y el uso de mercurio en las diferentes actividades industriales del país, se fijan requisitos e incentivos para su reducción y eliminación y se dictan otras disposiciones”*, incorpora figuras legales como el subcontrato para la formalización minera, y la devolución de área para la formalización minera, con el fin de impulsar y consolidar la formalización de la actividad minera, especialmente de mineros y mineras que realizan actividades de aprovechamiento de minerales a pequeña escala auríferos.

La Ley 1753 de 2015 *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*, consagra en el artículo 19, los subcontratos de formalización minera y la devolución de áreas para la formalización minera, como mecanismos para el trabajo bajo el amparo de un título minero en la pequeña minería y, adicionalmente, en el artículo 21, establece que las actividades mineras estarán clasificadas en minería de subsistencia, pequeña, mediana y grande.

El Decreto 1076 de 2015, *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”*, especialmente lo contenido en el artículo 2.2.2.3.1.3 y subsiguientes, establece lo relacionado con el concepto y alcance de la licencia ambiental para el desarrollo de proyectos mineros.

El Decreto 1666 de 2016, *“Por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, No. 1073 de 2015, relacionado con la clasificación de la minería”*, reglamentario del artículo 21 de la Ley 1753 de 2015 *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*, estableció la clasificación de las actividades mineras, en minería de subsistencia, pequeña, mediana y grande.

El artículo 5 de la Ley 1930 del 2018 *“Por medio de la cual se establecen disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia”*, determinó la prohibición del desarrollo de actividades de exploración y explotación minera en ecosistemas estratégicos de páramo delimitados y ordenó al Ministerio de Minas y Energía, en coordinación con las autoridades ambientales y regionales, y con base en los lineamientos que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, *“reglamentar los lineamientos para el programa de sustitución que involucra el cierre, desmantelamiento, restauración y reconfiguración de las áreas intervenidas por las actividades mineras, así como diseñar, financiar y ejecutar los programas de reconversión o reubicación laboral de los mineros(as) que realizan actividades de aprovechamiento de minerales a pequeña escala tradicionales que cuente con título minero y autorización ambiental, procurando el mejoramiento de sus condiciones de vida”*. En virtud de lo anterior, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución 1468 del 20 de diciembre de 2021 *“Por la cual se establecen los lineamientos ambientales, para la reglamentación del programa de sustitución que involucra el cierre, desmantelamiento, restauración y reconfiguración de las áreas intervenidas por las actividades mineras y el programa de reconversión o reubicación laboral al interior de los ecosistemas de páramo delimitados”* y el Ministerio de Minas y Energía expidió la Resolución 40279 del 2 de agosto de 2022 *“Por medio de la cual se reglamentan los lineamientos de los programas de sustitución de actividades mineras y reconversión o reubicación laboral de los mineros(as) que realizan actividades de aprovechamiento de minerales a pequeña escala, ubicados en ecosistemas de páramos delimitados”*, de acuerdo con los parámetros establecidos en la Ley 1930 de 2018.

Adicionalmente, el artículo 20 de la Ley 2250 del 2022 contempla la financiación, estructura, ejecución e implementación de proyectos productivos para la reconversión y/o reubicación laboral de los mineros de pequeña escala y/o mineros de subsistencia. De forma tal que, los titulares mineros de pequeña minería que cuenten con instrumento ambiental, los mineros beneficiados por las figuras de formalización y los mineros de subsistencia que por temas sociales, económicos o ambientales no puedan continuar con el desarrollo de sus actividades, podrán optar por alternativas productivas diferentes a la minería.

Por otra parte, la *“Política Pública para la Minería de Subsistencia en Colombia”* expedida por el Ministerio de Minas y Energía en mayo de 2022, específicamente la línea estratégica de *“Fortalecimiento Asociativo”*, fija como uno de sus objetivos *“establecer un programa de reconversión productiva de los mineros de subsistencia, que tenga en cuenta el desarrollo potencial de las regiones y las políticas estatales para la competitividad”*. Y establece dentro de sus líneas de acción la reconversión socio-productiva de la minería de subsistencia.

La Ley 1955 de 2019, *“Por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”*. *“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*, donde se contempla el trámite para las solicitudes de formalización de minería tradicional que se encontraban vigentes y en área libre al momento de expedición de la ley (artículo 325); establece requisitos diferenciales para el otorgamiento del contrato de concesión a los mineros de pequeña escala, beneficiarios de devolución de área y comunidades étnicas, así como la fiscalización diferencial (artículo 326); establece el licenciamiento ambiental temporal para la formalización mediante Áreas de Reserva Especial (ARE), subcontratos de formalización minera y devolución de áreas para la formalización minera (artículo 22) y el fortalecimiento a la fiscalización, seguimiento y control de actividades mineras (artículo 30).

La Ley 2250 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”*; establece en el artículo 5 la obligación de elaborar un Plan Único de Legalización y Formalización Minera. En la misma línea, el Ministerio de Minas y Energía en abril de 2023, expidió el Plan Único de Legalización y Formalización Minera, el cual establece acciones sistemáticas y organizadas para garantizar el acceso a la formalización 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 formalización 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. En el mismo documento, se prevé que en los eventos en los que no es posible concretar los procesos de formalización, se adoptarán medidas para la reconversión de las actividades mineras.

En este documento se contemplan múltiples estrategias y acciones para avanzar en el logro de la formalización de los mineros y mineras que ejercen labores de aprovechamiento de minerales a pequeña escala, con arreglo a las disposiciones normativas relativas a las figuras para acceder a la formalización y legalización de las actividades mineras y el trabajo bajo el amparo de un título minero a partir de 4 ejes fundamentales, a saber: enfoque diferenciado; simplificación de trámites y procesos; articulación efectiva entre las instituciones nacionales y locales; y acompañamiento de la autoridad minera en el proceso de legalización y formalización.

En virtud del artículo 4 de la Ley 2250 de 2022 se estableció una ruta diferencial la legalización y formalización de aquellas personas naturales o jurídicas, grupos o asociaciones que vienen desarrollando labores de minería tradicional en un área determinada, sin título inscrito en el Registro Minero Nacional y de acuerdo con lo definido en el artículo 2 de la misma norma.

El Plan Único de Legalización y Formalización Minera habla de mecanismos para la formalización minera aplicables en tres (3) posibles escenarios: (i) Cuando los trabajos mineros se encuentren superpuestos con solicitudes de formalización o con propuestas de contrato de concesión; (ii) Cuando los trabajos mineros se encuentran superpuestos con títulos mineros vigentes; y, (iii) Cuando los trabajos mineros se encuentren en áreas libres.

No obstante, este enfoque ha comenzado a ampliarse a partir del reconocimiento institucional de los mineros y mineras informales de pequeña escala con vocación de formalización, tal como lo dispone la Resolución 40141 de 2025 cuyo objeto es establecer criterios diferenciales para su identificación, protección y acompañamiento con enfoque de derechos. Esta resolución define el concepto de pequeña minería informal reconociendo que, si bien estos actores no cuentan con título minero ni PTO aprobado, desarrollan su actividad en condiciones que, en términos técnicos y productivos, corresponden a minería de pequeña escala, y que además tienen vocación de formalización.

En este contexto, se hace necesario articular la clasificación técnica y jurídica de la minería con los criterios de diferenciación e identificación establecidos para los pequeños mineros informales con vocación de formalización. Esta articulación permite que la oferta institucional se ajuste a sus realidades y niveles de producción, promoviendo así su inclusión progresiva en la legalidad y en el sistema de gestión minera del Estado.

La definición de esta categoría, por tanto, no solo facilita el diseño de políticas públicas más equitativas y efectivas, sino que también reconoce la diversidad de actores mineros en el territorio y la necesidad de adoptar un enfoque gradual e incluyente para la formalización del sector.

Por su parte, el documento CONPES 4129 de 2023, referente a la “Política Nacional de Reindustrialización”, analiza la deficiente generación de valor agregado de los productos y servicios, por la alta dependencia del sector minero-energético. Lo que exige promover la transformación del sector productivo, la diversificación y sofisticación de la oferta, el fortalecimiento de los encadenamientos productivos, los negocios verdes, la economía circular y la promoción de las cuatro apuestas estratégicas intersectoriales del orden nacional: “(...) (i) la transición energética justa; (ii) la agroindustria y la soberanía alimentaria; (iii) la reindustrialización a partir los sectores de salud; y (iv) la reindustrialización a partir del sector la defensa para la vida (...)”. Que permitan pasar de una “economía dependiente de las actividades extractivas a una economía basada en el conocimiento, productiva, sostenible e incluyente, que contribuya al desarrollo territorial y al cierre de brechas en materia de productividad”.

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”, plasmado en la Ley 2294 de 2023, se orienta entre otros aspectos a los siguientes pilares: “1. Frenar la deforestación y la transformación de los ecosistemas con intervenciones de conservación y restauración ecológica, recuperación y rehabilitación de ecosistemas degradados; 2. Transitar hacia una economía productiva basada en el respeto a la naturaleza con especial énfasis en la transición energética justa; 3. Diversificar la economía a través de la reindustrialización, incluyendo actividades económicas que promuevan el uso sostenible de la biodiversidad, incorporando criterios de economía circular e innovación; 4. Implementar mecanismos habilitantes para lograr una economía productiva; y, 5. Realizar la transformación energética de manera progresiva”.

Desde las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”,

específicamente en el numeral 2 del literal C del capítulo 4, relativo a la transición energética justa, segura, confiable y eficiente, se evidenció la necesidad de dirigir la política pública del sector minero hacia el reconocimiento de quienes ejercen labores de minería de pequeña escala, junto al logro progresivo de la formalización de sus actividades con un enfoque orientado hacia el ordenamiento minero ambiental del territorio y la producción responsable que garantice una adecuada gestión de los impactos ambientales y sociales producidos por la minería, así: *“(i) el uso y gestión de mecanismos para el ordenamiento minero ambiental; (ii) creación de mecanismos de articulación para la aprobación de instrumentos técnicos — Programa de Trabajos y Obras (PTO) y Estudio de Impacto Ambiental (EIA)—; (iii) reconocimiento de derechos mineros ancestrales, artesanales y de pequeña escala, a partir de análisis diferenciados de problemáticas socioambientales; (iv) uso de tecnologías en la fiscalización, promoción y priorización de la exploración, extracción y comercialización formal de minerales estratégicos como oro, materiales de construcción, cobre, níquel, cobalto, litio y tierras raras, entre otros.”*

En relación con la diversificación productiva asociada a las actividades extractivas, el citado Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, en el Catalizador 4 que hace parte del Título 4, de la Parte General del plan se establece que *“se ejecutará una estrategia de diversificación productiva y de reconversión laboral con enfoque territorial y diferencial de los empleos del sector minero y de hidrocarburos impactados por la transición energética. En esta línea, se promoverán actividades alternativas en áreas altamente dependientes de actividades extractivas”*; Igualmente, *“Con el objetivo de promover la diversificación productiva, la planificación socioambiental, la gestión y articulación institucional entorno a la resolución de conflictos ocasionados por la minería y la sostenibilidad de las regiones donde se desarrollan operaciones mineras, se delimitarán y crearán distritos mineros especiales”*.

En virtud de lo anterior, el artículo 231 de la Ley 2294 de 2023 Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 *“Colombia, Potencia Mundial de la Vida”*, creó los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva, como *“un instrumento de planificación socioambiental, gestión y articulación institucional para alcanzar la sustentabilidad de las regiones donde se desarrollan operaciones y proyectos mineros, promover la asociatividad entre mineros y mineras de pequeña escala, así como la industrialización a partir de minerales estratégicos, el desarrollo de nuevas alternativas productivas, la reconversión laboral, de ser necesaria, la solución concertada de los conflictos ocasionados por la minería, y generar condiciones para garantizar la soberanía alimentaria de las poblaciones”* y adicionalmente, señaló que en las áreas de los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva se promoverá el desarrollo de otras actividades productivas.

El citado artículo 231 ibidem faculta al Ministerio de Minas y Energía, o quien éste delegue, en coordinación con las autoridades mineras, ambientales y demás competentes, para delimitar el área de los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva teniendo en cuenta criterios como: a) el tipo de operación minera que se desarrolla, el volumen de producción y el grado de concentración minera; b) la tradición minera de las comunidades, la existencia de otras actividades productivas complementarias y sus oportunidades de fortalecimiento, incluyendo la posibilidad de proyectos bioeconómicos; c) el estado de deterioro, de existir, de los ecosistemas y territorios donde se ha realizado la actividad minera, su capacidad de rehabilitación y las estrategias de conservación; d) el catastro multipropósito para fomentar usos complementarios del suelo; e) el fomento a la industrialización y otras alternativas de adición de valor; entre otros.

Por lo anterior, mediante el Decreto 0977 del 2 de agosto de 2024 *“Por el cual se reglamenta el artículo*

231 de la Ley 2294 de 2023 y se adiciona el Capítulo 12, al Título V, de la Parte 2, del Libro 2 del Decreto 1073 de 2015, en relación con la identificación, priorización, delimitación e implementación de los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva”, se establecen los principios, objetivos, criterios, mecanismos y herramientas para la identificación, priorización y delimitación de los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva, así como para la elaboración, implementación, evaluación y seguimiento del Plan Estratégico de Gestión.

El artículo. 2.2.5.12.1.4 del Decreto 0977 de 2024, establece que la identificación, priorización, diseño y delimitación de los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva se orientará por los siguientes principios:

“(…) Restauración y rehabilitación ecológica. Los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva promoverán la implementación de programas de restauración, rehabilitación ecológica en los territorios delimitados, según corresponda. Teniendo en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza, el debido cuidado de los recursos hídricos para el consumo humano y el ordenamiento del territorio alrededor del agua.

Diversidad social, productiva y asociativa. Los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva reconocerán la aptitud del territorio, el potencial geológico-minero, las potencialidades para el desarrollo de encadenamientos productivos, asociativos y las particularidades ambientales, culturales y económicas de las áreas geográficas involucradas. Procurarán la diversificación productiva y laboral mediante la reindustrialización, el uso sostenible de la biodiversidad, actividades de economía circular e innovación.

Productividad y reindustrialización. Los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva promoverán modelos productivos y de reindustrialización que impulsen el desarrollo económico y social de las zonas donde se desarrollan, en armonía con los principios del presente artículo, entre ellos, el principio de sostenibilidad y el cumplimiento estricto de los requerimientos ambientales. (…)

Tránsito a economías productivas. Los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva generarán la articulación de planes, programas y políticas teniendo en cuenta la programación, preparación y adaptación de los territorios al desarrollo de actividades productivas diversificadas, de esa forma, propenderán por el desarrollo de economías productivas diversificadas mediante la generación de cadenas de valor, la mejora de las condiciones sociales, ambientales y económicas, así como la cualificación laboral en otros sectores viables y la reconversión productiva, buscando superar condiciones de alta dependencia a las economías extractivas. El desarrollo del ciclo minero se articulará a economías productivas basadas en el intercambio, la transformación y generación de conocimiento, la reindustrialización, el desarrollo agrícola y estrategias de conservación, recuperación y rehabilitación de ecosistemas degradados”.

Por su parte, el artículo. 2.2.5.12.1.5 del Decreto 0977 de 2024, establece como objetivos y propósitos de los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva los siguientes:

1. Planificar socio-ambientalmente la actividad minera para alcanzar el ordenamiento del territorio alrededor del agua y la sustentabilidad de las regiones donde se desarrollan operaciones y proyectos mineros, garantizando la protección de áreas protegidas, ecosistemas estratégicos o de alta importancia ambiental u otras áreas que resulten incompatibles con estas actividades.
2. Promover rutas de formalización para los mineros y las mineras.
3. Promover la asociatividad entre mineros y mineras de pequeña escala y la asociatividad en las diferentes actividades productivas.

4. Promover la reindustrialización a partir de minerales estratégicos y de nuevas alternativas productivas.
5. Fomentar la reconversión productiva y laboral en el área delimitada con el fin de garantizar las condiciones de trabajo digno y decente.
6. Generar la solución concertada de los conflictos, entre otros, los derivados del desarrollo de actividades mineras y de la extracción ilícita o no autorizada de minerales.
7. Generar condiciones para garantizar la soberanía alimentaria o alimentación adecuada de las poblaciones en el área delimitada, en desarrollo de nuevas alternativas productivas y en los procesos de reconversión mediante la implementación de sistemas agroalimentarios y agropecuarios sustentables.
8. Planificar y gestionar las acciones institucionales y productivas teniendo en cuenta el cuidado y preservación de las fuentes hídricas.
9. Impulsar y desarrollar alternativas productivas a partir de la identificación de la aptitud del territorio, generando sinergias que aprovechen las diferentes vocaciones productivas coexistentes y promoviendo acciones de participación en la construcción de dichas alternativas y contemplando sus iniciativas.
10. Promover el desarrollo de otras actividades productivas, aprovechando las diferentes vocaciones de los territorios mediante el despliegue integral de la oferta institucional, consagrada en la normativa vigente.
11. Desarrollar modelos participativos para la protección, conservación de los recursos naturales de manera que se permita la funcionalidad de la naturaleza de manera autónoma.
12. Bancarizar y generar condiciones de acceso a créditos y otros servicios financieros con el fin de implementar proyectos productivos y generar buenas prácticas en las actividades productivas.

En línea con lo anterior, en las bases del Plan Nacional de Desarrollo (2022-2026) "*Colombia Potencia Mundial de la Vida*" se plantea la necesidad de implementar acciones de diversificación y reconversión productiva, lo cual se puede materializar a través de los siguientes pilares:

- Transformación productiva, internacionalización y acción climática, en el catalizador C. Transición energética justa, segura, confiable y eficiente, en su línea 2. Desarrollo económico a partir de eficiencia energética, nuevos energéticos y minerales estratégicos para la transición, contempla acciones de: a. Diversificación productiva asociada a las actividades extractivas, en donde se indica que se ejecutará una estrategia de diversificación productiva y de reconversión laboral con enfoque territorial y diferencial de los empleos del sector minero y de hidrocarburos impactados por la transición energética. En esta línea, se promoverán actividades alternativas en áreas altamente dependientes de actividades extractivas de fósiles.
- Seguridad humana y justicia social, en el catalizador C. Expansión de capacidades más y mejores oportunidades de la población para lograr sus proyectos de vida; contempla la línea 5. Educación, formación y reconversión laboral como respuesta al cambio productivo, que contiene la línea c. denominada: oportunidades de educación, formación, y de inserción y reconversión laboral. En donde se indica que se avanzará en la cualificación del talento humano, suficiente y adecuado a las necesidades presentes y futuras de los empleadores. Se aumentará la empleabilidad de las personas con oportunidades de trabajo digno y movilidad laboral; se hará en condiciones de equidad e igualdad, con enfoque de género y diferencial y en todos los sectores productivos. A su vez contempla la línea e. Empoderamiento económico de la mujer y fortalecimiento de habilidades para emprender, en donde se contemplan acciones dirigidas a fortalecer los instrumentos de apoyo a iniciativas productivas de mujeres urbanas y rurales propiciando el empoderamiento económico y el cierre de brechas de género.

- Convergencia Regional, en el catalizador 4. Reestructuración y desarrollo de sistemas nacionales y regionales de productividad, competitividad e innovación, contiene las líneas a. Transformación productiva de las regiones y b. Inserción de las regiones en cadenas globales de valor; en donde se proyecta mejorar el entorno de las cadenas productivas y la consolidación del comercio exterior.

A continuación, se hace un recuento de los análisis que han sido tenidos en cuenta en los últimos años para efectos de expedir las reglamentaciones en materia de reconversión de la actividad minera.

El proyecto de inversión “Generación de alternativas de reconversión productiva para los mineros de subsistencia (artesanales) y pequeños mineros en el territorio nacional” contempla el fortalecimiento de la Diversificación y Reconversión Productiva de los Mineros(as) de Subsistencia (artesanales) y mineros(as) que realizan actividades de aprovechamiento de minerales a pequeña escala en el Territorio Nacional es fundamental dado que, a través de la sostenibilidad de este proyecto, se contribuirá con la materialización de la Transición Energética Justa, especialmente en los territorios con alta dependencia de la actividad minera; el cuidado de los ecosistemas ambientales estratégicos en el territorio nacional; la oportunidad de contar con alternativas de reconversión para las comunidades mineras y los mineros de subsistencia (artesanales) y mineros informales con vocación de formalización que, por condiciones de orden ambiental, jurídico, socio-cultural o económico no puedan seguir avanzando en el desarrollo de esta actividad; el mejoramiento de los niveles de desarrollo socioeconómico de los mineros de subsistencia y mineros(as) que realizan actividades de aprovechamiento de minerales a pequeña escala en el territorio nacional a través de la implementación de acciones de reconversión productiva.

Lo anterior mediante la implementación de acciones de articulación y coordinación interinstitucional para el diseño de planes, programas y proyectos de apoyo y asistencia del Estado a estas comunidades y mineros, ofreciendo a su vez una oferta institucional para fortalecer las competencias, capacidades, el conocimiento y habilidades de la población objeto, según la alternativa de reconversión productiva aplicable.

Garantizar a los mineros(as) que realizan actividades de aprovechamiento de minerales a pequeña escala y a los mineros de subsistencia (artesanales) alternativas de reconversión productiva, como: i) consecuencia del impedimento del ejercicio minero debido a condiciones de tipo jurídico, ambiental, socio-cultural o económico; ii) acciones de escalamiento o ampliación de su actividad productiva; o, iii) integre prestación de servicios o actividades complementarias al ejercicio minero dentro de la cadena de valor; también genera mayores condiciones para el óptimo aprovechamiento de los recursos naturales y en esta medida de la sostenibilidad de la actividad, del medio ambiente, de las comunidades cercanas y de la población en general.

En el cumplimiento de la Agenda 2030 – Objetivos del Desarrollo Sostenible– definida el 25 de septiembre de 2015 por los líderes a nivel mundial, mediante la cual se adopta un conjunto de 17 objetivos globales establecidos por la Organización de Naciones Unidas y orientados a: erradicar la pobreza, disminuir el hambre, garantizar educación de calidad, promover la igualdad de género, promover el trabajo decente y crecimiento económico, reducir desigualdad, adelantar acciones por el clima, entre otros, de manera tal que se pueda asegurar la prosperidad para todos como parte de esta agenda y que trace la ruta a implementar con el ánimo de alcanzar las metas propuesta en los próximos 15 años.

De conformidad con lo indicado desde la ONU *“todo el mundo tiene que hacer su parte: los gobiernos, el*

sector privado, la sociedad civil (...). Se necesita la creatividad, el conocimiento, la tecnología y los recursos financieros de toda la sociedad para conseguir los ODS en cada contexto”. Es así como, considerando el contexto global relacionado con la necesidad de implementar acciones dirigidas a la reducción de emisiones de carbono, favorecer la transición energética justa y disminuir la dependencia económica de las regiones con alta vocación minera la implementación este proyecto contribuye a la acción por el clima y la protección de vida de ecosistemas terrestres y la vida submarina, lo cual a su vez es vital para alcanzar las metas de hambre cero y de producción y consumos responsables.

Las políticas de Estado y del actual Gobierno están orientadas a la implementación de mecanismos financieros y de gestión que favorezcan la definición de la frontera agrícola, la estabilización de las áreas de transición y la conservación de los suelos de valor agrológico y agropecuario; a su vez están dirigidas a la protección de los usos ancestrales, el desarrollo social y la nivelación de oportunidades y que las mismas estén al alcance la toda la población; en una búsqueda real para salir de la pobreza a través de una oferta de opciones y oportunidades, que tengan en cuenta la inclusión de los menos favorecidos, el acceso a activos productivos y canales y fuentes de generación de ingresos sostenibles en el tiempo. En este sentido y teniendo en cuenta las circunstancias en las que se desarrolla la minería de subsistencia y de pequeña escala en el país, se hace necesario abordar, por parte de las instituciones, toda una serie de alternativas que dispongan los escenarios y opciones de diversificación y reconversión productiva, para lograr el desarrollo y bienestar de las comunidades. Así, con una eficaz ejecución del proyecto se podrán también identificar oportunidades de consecución y financiamiento de recursos de carácter público y privado, que apalancarán y complementarán las necesidades de inversión de cada una de las actividades planteadas.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Ministerio de Minas y Energía, mediante Resolución No 40391 del 20 de abril de 2016, adoptó la Política Minera Nacional “... *El objetivo fundamental es que la actividad minera, en todas sus escalas, se desarrolle de forma ordenada, incluyente, competitiva y responsable...*”.

La “*Política Minera Nacional*”, establece para la pequeña minería y minería de subsistencia, entre otras, las siguientes líneas estratégicas:

- Apoyo para la formalización de la actividad minera.
- Asistencia técnica.
- Mejores prácticas para el fomento de la pequeña minería.
- Diálogo y coordinación con gobiernos territoriales
- Mecanismos de participación y diálogo para lograr condiciones de mutua confianza entre los actores involucrados en la cadena de valor de la minería.
- Apoyo para la mejora de las condiciones de vida.

Por otra parte, La Ley 685 de 2001 en su artículo 34 determinó las zonas excluibles de la minería, entre las cuales se encuentran las del Sistema de Parques Nacionales Naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestales; sin embargo, para esta última categoría dejó la posibilidad de realizar el trámite de sustracción de área, dicha definición de zonas excluibles fue confirmada por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-339 de 2002. Posteriormente, y con la modificación del Código de Minas a través de la Ley 1382 de 2010 se determinó en el artículo 3 modificar el artículo 34 de la Ley 685 de 2001 en el sentido de incluir igualmente como área excluible de la minería los ecosistemas de páramo y los humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar; sin

embargo, la citada Ley 1382 de 2010 fue declarada inexecutable mediante Sentencia C-366 de 2011, razón por la cual el artículo 202 de la Ley 1450 de 2011, estableció nuevamente las exclusiones minería en páramos y humedales Ramsar.

De acuerdo con el artículo 1 del Decreto 0381 de 2012, *“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 decreto mencionado anteriormente también le asigna al Ministerio de Minas y Energía, entre otras las siguientes funciones: *“(…) 1. Articular la formulación, adopción e implementación de la política pública del sector administrativo de minas y energía. 6. Formular políticas orientadas a que las actividades que desarrollen las empresas del sector minero – energético garanticen el desarrollo sostenible de los recursos naturales no renovables. 7. Adoptar los planes de desarrollo del sector minero energético del país en concordancia con los planes nacionales de desarrollo y con la política del Gobierno Nacional (…)”*

Así mismo, el Decreto 1073 de 2015 - Decreto unificado para el Sector Minas determina en su artículo 2.2.5.4.1.11.5.1 como causal de rechazo para las solicitudes de formalización: *“Cuando las áreas solicitadas se encuentren dentro de las áreas excluibles de la minería, de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 685 de 2001, con las modificaciones introducidas por la Ley 1450 de 2011 respecto a las prohibiciones de realizar actividades mineras en ecosistemas de páramo teniendo como referencia mínima el Atlas de páramos del Instituto Humboldt, reservas forestales protectoras que no se pueden sustraer para estos fines, así como arrecifes de coral, manglares y humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la convención RAMSAR, como tampoco en áreas incompatibles con la minería de acuerdo con el artículo 61 de la Ley 99 de 1993.”*

Mediante la Ley 1930 de 2018, *“Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia”* en el numeral 1 del artículo 5 se determinó la prohibición del desarrollo de actividades de exploración y explotación minera en ecosistemas estratégicos de páramos delimitados. Así mismo ordenó, al Ministerio de Minas y Energía en coordinación con las autoridades ambientales y regionales, y con base en los lineamientos que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentar los lineamientos para el programa de sustitución que involucra el cierre, desmantelamiento, restauración y reconfiguración de las áreas intervenidas por las actividades mineras, así como diseñar, financiar y ejecutar los programas de reconversión o reubicación laboral de los mineros(as) que realizan actividades de aprovechamiento de minerales a pequeña escala tradicionales que cuenten con título minero y autorización ambiental, procurando el mejoramiento de sus condiciones de vida.

En el artículo 10 de la misma Ley determinó, entre otras, que el Ministerio de Minas y Energía y sus entidades adscritas o vinculadas y las entidades territoriales, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales, concurrirán para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de actividades de mineros(as) que realizan actividades de aprovechamiento de minerales a pequeña escala que se venían desarrollando con anterioridad al 16 de junio de 2011 y que se encuentren al interior del área de páramo delimitada, así mismo, incluye la obligación de brindar a las comunidades el tiempo y los medios para que estas puedan adaptarse a la nueva situación con el fin de lograr una transición gradual y diferenciada por tipo de actor. Los artículos 11, 15, 17 y 18, indican que los programas de sustitución y rehabilitación o reconversión laboral deberán acordar sus acciones de manera participativa con las comunidades bajo un enfoque diferencial para los habitantes tradicionales

de páramos, así mismo, estimular la asociatividad y promover el estudio, la investigación científica, la asistencia técnica, la transferencia tecnológica y la innovación en las actividades económicas que se puedan desarrollar en los páramos delimitados. Estos procesos de sustitución y reconversión de las actividades mineras deberán estar acompañados de planes programas y proyectos orientados a la conservación y restauración de los páramos. El inciso 4 del artículo 18 establece que, el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería, deberán elaborar el programa de sustitución de las actividades mineras identificadas al interior del Páramo delimitado, en el que se deberá incorporar el cierre y desmantelamiento de las áreas afectadas y la reubicación o reconversión laboral de los mineros(as) que realizan actividades de aprovechamiento de minerales a pequeña escala.

Posteriormente, mediante la Resolución 1468 de 2021 expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible *“Por la cual se establecen los lineamientos ambientales para la reglamentación del programa de sustitución que involucra el cierre desmantelamiento restauración y re conformación de las áreas intervenidas por las actividades mineras y el programa de reconversión o reubicación laboral al interior de los ecosistemas de páramos delimitados por este Ministerio”*, se indica que se deben definir espacios de participación para la adopción de los programas de sustitución y de reconversión o reubicación laboral y evidenciar alternativas que puedan ser incluidas en éstos.

Dando cumplimiento a lo ordenado en la Ley 1930 de 2018 el Ministerio de Minas y Energía expidió la Resolución 40279 del 2 de agosto de 2022 *“Por medio de la cual se reglamentan los lineamientos de los programas de sustitución de actividades mineras y reconversión o reubicación laboral de los pequeños mineros tradicionales, ubicados en ecosistemas de páramos delimitados.”*, la cual está dirigida a mineros y mineras que realizan actividades de aprovechamiento de minerales a pequeña escala tradicionales que cuenten con título minero vigente, autorización ambiental y que venían desarrollando actividades mineras con anterioridad 16 de junio de 2011, quienes serán objeto de los programas de reconversión o reubicación laboral de conformidad con lo establecido en la ley 1930 de 2018; para lo cual se procede a definir el concepto de *“Pequeño Minero Tradicional”* como el conjunto de personas que (i) desarrollan actividades mineras con anterioridad al 16 de junio de 2011 en las zonas de los municipios que hacen parte de las áreas al interior de los páramos delimitados; (ii) cuentan con título minero y autorización ambiental a la fecha de promulgación de la Ley 1930 de 2018; (iii) su sustento provenga de la actividad minera que está prohibida como consecuencia de la limitación del Páramo; y, (iv) su actividad se clasifique como de pequeña minería de acuerdo con el volumen de producción máxima anual establecida en el artículo 2.2.5.1.5.5 del Decreto 1073 de 2015, las cuales requieren de atención y tratamiento prioritario para brindarle alternativas de reconversión y cambio de su actividad.

Adicionalmente el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 *“Colombia, Potencia Mundial de la Vida”* define el programa de reconversión o reubicación laboral como *“el programa de reconversión es el encaminado a identificar alternativas productivas diferentes a la actividad minera para los mineros(as) que realizan actividades de aprovechamiento de minerales a pequeña escala, con base en los lineamientos expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. El programa de reubicación laboral pretende: i) asignar un área nueva no superpuesta con áreas excluibles de la minería, para el desarrollo de actividades mineras; o ii) generar alianzas para la empleabilidad de los mineros(as) que realizan actividades de aprovechamiento de minerales a pequeña escala, que de manera parcial o total, se encuentran al interior de ecosistemas estratégicos de Páramo delimitados, de acuerdo con las condiciones y términos establecidos en esta norma y atendiendo, cuando aplique, los lineamientos expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible”*.

Finalmente, la Ley 2250 de 2022, “*Por medio del cual se establece un marco jurídico especial en materia de legalización y formalización minera, así como para su financiamiento, comercialización y se establece una normatividad especial en materia ambiental*”, establece en su artículo 20 la “*Reconversión de actividades mineras*”; a su vez, dicho artículo consagró que el Gobierno Nacional reglamentará los lineamientos de esas actividades teniendo en cuenta la vocación del suelo, la economía de la región, instrumentos de planificación ambiental, duración de los proyectos a mediano y largo plazo, fuentes de financiación, entre otros aspectos. Para efectos de los anterior, el Ministerio de Minas y Energía deberá articular con otras entidades del Estado las alternativas productivas, los procesos de formación y el fomento a microempresas y empresas familiares.

En atención al principio de sostenibilidad ambiental y a la necesidad de garantizar una adecuada terminación de las actividades extractivas, resulta indispensable que tanto la autoridad minera como la autoridad ambiental, en el marco de sus competencias, adelanten acciones coordinadas de seguimiento y control que permitan verificar el cumplimiento de las medidas impuestas para el cierre y post cierre técnico y gradual de los proyectos mineros.

Mediante concepto técnico de sustentación emitido por la Dirección de Formalización Minera del Ministerio de Minas y Energía, mediante radicado interno 3-2025-011715 del 31 de marzo, la citada dependencia presentó el análisis de viabilidad técnica, social y ambiental para la expedición del presente acto administrativo, conforme a los lineamientos de política pública y disposiciones aplicables para el proceso de reconversión de actividades mineras, con el fin de lograr los máximos beneficios sociales y económicos de la población que tiene a cargo el desarrollo de actividades mineras, destinatarios de la presente norma.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

Las disposiciones previstas en el presente decreto serán aplicables a aquellos mineros y mineras que, por razones de orden técnico, ambiental, social, económico, o de otra índole, no puedan continuar con el desarrollo de actividades mineras, conforme a las disposiciones normativas vigentes, a saber:

- 1) Los titulares mineros de pequeña escala, que cuenten con instrumento ambiental.
- 2) Los mineros(as) cobijados(as) por las figuras de formalización y legalización.
- 3) Los(as) mineros(as) de subsistencia.
- 4) Los(as) mineros(as) informales de pequeña escala en tránsito a la formalización y los mineros(as) con vocación de formalización, beneficiarios del Plan Único de Legalización y Formalización.
- 5) Los(as) mineros(as) informales de pequeña escala que no lograron la formalización de sus operaciones mineras.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

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

El acto administrativo se profiere en uso de las facultades constitucionales y legales, en especial las establecidas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y en desarrollo de los artículos 20 de la Ley 2250 de 2022, la cual se publicó en el Diario Oficial 52.092 el 11 de julio de 2022, así como los artículos 5 y 10 de la Ley 1930 de 2018 Diario Oficial 50.667 de 27 de julio de 2018

El proyecto propuesto guarda coherencia con el ordenamiento jurídico vigente, observa la Constitución Política y la ley, además de los principios que rigen la función administrativa, sin que se evidencie ningún problema de interpretación y aplicación de los preceptos normativos que se proyectan frente a las disposiciones legales vigentes.

Así mismo, no se encuentra circunstancia jurídica adicional relevante para la expedición de esta norma, de conformidad con lo previsto en el Decreto 1081 de 2015 *“Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República”* y sus modificaciones.

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

El Decreto 381 de 2012 *“Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Minas y Energía”*, modificado por el Decreto 1617 de 2013 establece en el artículo 2 como parte de las funciones del Ministerio de Minas y Energía, las siguientes: *“1. Articular la formulación, adopción e implementación de la política pública del sector administrativo de minas y energía. 2. Formular, adoptar, dirigir y coordinar la política nacional en materia de exploración, explotación, transporte, refinación, procesamiento, beneficio, transformación y distribución de minerales, hidrocarburos y biocombustibles. (...) 5. Formular, adoptar, dirigir y coordinar la política sobre las actividades relacionadas con el aprovechamiento integral de los recursos naturales no renovables y de la totalidad de las fuentes energéticas del país. (...) 8. Expedir los reglamentos del sector para la exploración, explotación, transporte, refinación, distribución, procesamiento, beneficio, comercialización y exportación de recursos naturales no renovables y biocombustibles.”*

Ahora bien, el artículo 20 de la Ley 2250 establece que *“El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Minas y Energía tendrán un plazo de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley para reglamentar lo contenido en el presente parágrafo”*.

Por tanto, la facultad reglamentaria de la ley se encuentra en cabeza del Gobierno nacional, teniendo en cuenta lo consagrado en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política que señala:

“Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(...)

11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

Debemos señalar que constituye Gobierno, por así establecerlo el artículo 115 Superior:

“El Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa.

El Gobierno nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.

Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por el Director del Departamento Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho se hacen responsables”.

En ese orden de ideas, el Gobierno nacional es competente para reglamentar el artículo 20 de la Ley 2250 de 2022, así como los artículos 5 y 10 de la Ley 1930 de 2018, los cuales se encuentran vigentes.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas por el proyecto normativo.

Este proyecto de Decreto deroga parcialmente la Resolución 40279 de 2022, específicamente su Título III, exceptuando los artículos 23, 24, 25, 26 y 27 y todas las demás normas que le sean contrarias.

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).

El Grupo de Defensa Judicial de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Minas y Energía, mediante correo electrónico institucional del 11 de abril de 2025 manifestó:

“Para la elaboración del mismo se verificó la base de datos de los procesos judiciales que manejamos de la OAJ y otras fuentes de información oficial disponibles:

- *Artículo 20 de la Ley 2250 de 2022.*
- *Artículos 5 y 10 de la Ley 1930 de 2018.*

Una vez revisada la base de datos, se tiene que, contra la norma consultada, no aparecen a la fecha demandas y/o notificaciones efectuadas según información que reposa en los archivos. Así mismo se consultó la página de SUIN-JURISCOL y no se encontraron anotaciones de vigencia, por lo que se encuentra aparentemente “vigente”.

Tampoco aparecen en la página de la Corte Constitucional demandas contra estas disposiciones normativas que se encuentren pendientes o con sentencia, de acuerdo con lo cual se entiende que están surtiendo plenos efectos.”

3.5. Circunstancias jurídicas adicionales

3.5.1. En cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*, en concordancia con lo previsto en el artículo 2 del Decreto 1273 de 2020 *“Por el cual se modifica el Decreto*

1081 de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, en relación con las directrices generales de técnica normativa”, el texto del proyecto de decreto se publica en la página web del Ministerio de Minas y Energía para comentarios de la ciudadanía.

3.5.2 Realizado el análisis correspondiente conforme a lo dispuesto en el capítulo 30, Abogacía de la Competencia, del Decreto 1074 de 2015, reglamentario del artículo 7 de la Ley 1430 de 2009, modificado por el artículo 146 de la Ley 1955 de 2019, la Dirección de Formalización Minera del Ministerio de Minas y Energía concluyó que: *“el presente acto administrativo no tiene incidencia en la libre competencia económica, 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”*.

3.5.3 No aplica la consulta previa por cuanto el acto administrativo no genera ningún impacto directo a las comunidades étnicas diferenciadas, 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 afrodescendiente”*.

3.5.4 En relación con el certificado de consulta sobre la creación de nuevos trámites, mediante correo electrónico del 23 de diciembre de 2024, el Grupo de Gestión del Desempeño de la Oficina de Planeación y Gestión Internacional del Ministerio de Minas y Energía, manifestó lo siguiente:

4. IMPACTO ECONÓMICO

El proyecto de decreto no modifica las fuentes de recursos ni su destinación; sin embargo, se espera un impacto económico positivo no cuantificado, derivado de la mayor eficiencia en la administración y asignación de recursos, y en consecuencia en el apoyo a los mineros y mineras objeto de financiación de las actividades descritas en este proyecto normativo.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

El cumplimiento del objeto del presente proyecto de Decreto se encuentra contemplado en el alcance presupuestal del Proyecto de Inversión Pública denominado *“Reconversión Generación de alternativas de reconversión productiva para los mineros de subsistencia (artesanales) y pequeños mineros en el territorio nacional”*, identificado con el código BPIN 202300000000360, el cual tiene un horizonte desde la vigencia 2024 hasta el 2027, con cargo a los recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación.

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

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

El proyecto de decreto propuesto no genera ningún tipo de impacto negativo ambiental ni tampoco sobre el patrimonio cultural de la Nación.

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) del 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 y/o Formulario de Abogacía de la Competencia.	N.A.
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP.	N.A.
Cuestionario de Abogacía de la Competencia.	X

Aprobó:

YOLANDA PATIÑO CHACÓN
 Jefe Oficina Asesora jurídica (E)
 Ministerio de Minas y Energía

LUZ MARINA PRECIADO RAMÍREZ
 Directora de Formalización Minera (E)
 Ministerio de Minas y Energía

Elaboró:

Eliana Milena Quintero Buitrago
 Abogada
 Dirección de Formalización Minera
 Carlos Andrés Giraldo
 Abogado
 Dirección de Formalización Minera

Revisó:

Luz Marina Preciado Ramírez
 Directora (E)
 Dirección de Formalización Minera

Carlos Andrés Giraldo
 Abogado
 Dirección de Formalización Minera

Olga Lucía Salamanca
 Paola Andrea García
 Profesionales Grupo de Minas
 Oficina Asesora Jurídica

Claudia Rocío Castro Ordoñez
 Coordinadora de Minas
 Oficina Asesora Jurídica

Aprobó:

Yolanda Patiño Chacón
 Jefe
 Oficina Asesora Jurídica

Luz Marina Preciado Ramírez
 Directora (E)
 Dirección de Formalización Minera