

	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):	11/04/2025
Proyecto de Resolución:	<i>“Por la cual se actualizan los lineamientos de mediación para la formalización de los(as) mineros(as) de pequeña escala.”</i>

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”*.

De otra parte, 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”*.

Igualmente, el artículo 80 Superior 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 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 aprovechamiento minero en el territorio nacional y han demostrado su vocación para la formalización.

Adicionalmente, es importante impulsar la formalización de las actividades 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.

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 como 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 (las) minero(a)s de hecho.

El artículo 248 de la Ley 685 de 2001 - Código de Minas, consagra: Proyectos Mineros Especiales. 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; 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 y las mineros(as) 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 nacional, 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 (las) minero(a)s 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. Y, el artículo 35 de la misma ley, consigna las zonas y lugares de minería restringida, donde podrán efectuarse trabajos y obras de exploración y de explotación de minas con las restricciones allí señaladas.

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 pequeños mineros 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.

La misma Ley 1753 del 9 de junio de 2015 en su artículo 19, sobre mecanismos para trabajar bajo el amparo de un título minero, numeral 2, se incluye lo siguiente: *“entiéndase por devolución de áreas para la formalización minera, aquella realizada por el beneficiario de un título minero como resultado de un proceso de mediación efectuado por el Ministerio de Minas y Energía o la autoridad minera competente, o por decisión directa de este, con el fin de contribuir a la formalización de los pequeños mineros que hayan llevado a cabo su explotación en dicha área o a la reubicación de aquellos que se encuentran en un área distinta a la zona devuelta, y que la requieran debido a las restricciones ambientales o sociales que se presentan en el lugar donde están ejerciendo sus labores.”*

En concordancia con lo establecido en la Política Minera Nacional *“Una Nueva Visión de la Minería en Colombia”* adoptada en mayo de 2023 por el Ministerio de Minas y Energía en el 2023, es necesario definir lineamientos de mediación que permitan el diálogo y solución de conflictos entre los (las) minero(a)s que vienen adelantando actividades mineras en el área de un título minero y el beneficiario de éste, para lograr conforme a lo establecido en la normatividad vigente, la implementación de los mecanismos de formalización bajo el amparo del título minero.

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”*, la cual estableció la clasificación de las actividades mineras, en minería de subsistencia, pequeña, mediana y grande.

El Decreto 1949 de 2017 reglamenta los mecanismos para el trabajo bajo el amparo de un título en la pequeña minería, como los subcontratos de formalización minera y la devolución de áreas para la formalización minera, establecidos en el artículo 19 de la Ley 1753 de 2015 *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*.

La Ley 1955 de 2019 en el artículo 325, dispone que la autoridad minera debe realizar un proceso de mediación en el evento en que las solicitudes de formalización de minería tradicional se hayan

presentado en un área ocupada totalmente por un título minero que se encuentre vigente a la fecha de promulgación de la mencionada ley. En estos casos, de negarse el titular minero a la mediación o de no lograrse un acuerdo entre las partes, se procederá por parte de la autoridad minera al rechazo de la solicitud de formalización.

En la Resolución 40237 de agosto de 2020 el Ministerio de Minas y Energía adoptó los lineamientos de mediación que deben aplicarse en virtud de lo previsto en el numeral 2 del artículo 19 de la Ley 1753 de 2015, y de conformidad con lo anterior y teniendo en cuenta lo consagrado en el numeral 1 del artículo 19 de la Ley 1753 de 2015, los artículos 4 y 7 de la Ley 2250 de 2022, es necesario ajustar y actualizar estos lineamientos de mediación para efectos de avanzar en los procesos de formalización de mineros de pequeña escala a través de los titulares mineros.

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 pequeños mineros tradicionales, ubicados en ecosistemas de páramos delimitados”*, de acuerdo con los parámetros establecidos en la Ley 1930 de 2018.

La Ley 2250 de 2022 en su artículo 4, relativo a la ruta para la legalización y formalización minera determina que *“En el evento de que al iniciar el trámite de radicación de la solicitud por parte de los mineros tradicionales se evidencie la superposición total con títulos mineros, se deberá informar de manera inmediata a la autoridad minera anexando los soportes respectivos y la información general que conlleva la solicitud, como son: mineral, solicitantes, área, entre otros, con el fin de dejar trazabilidad del proceso. Así mismo, se deberá informar al Ministerio de Minas y Energía con el fin de iniciar las acciones encaminadas a la mediación entre las partes en la búsqueda de posibles acuerdos para hacer uso de las figuras jurídicas existentes y aplicables”*.

Que, el inciso segundo del referido artículo 7 de la Ley 2250 de 2022, estableció que el titular minero interesado en las celdas ocupadas parcialmente por el título deberá realizar solicitud a través del Sistema Integral de Gestión Minera (SIGM) o el que haga sus veces, donde se indique si hay presencia o no de mineros tradicionales en dichas celdas, lo cual será validado por la autoridad minera como requisito previo para iniciar el trámite administrativo; de verificarse la existencia de los mismos, se realizarán los procesos de mediación que lleven a definir la mejor opción, para el otorgamiento o devolución de las porciones de las celdas, por la autoridad minera.

La citada Ley 2250 de 2022 en su artículo 7 denominado *“Celdas para procesos de legalización y formalización minera”* determinó también en el párrafo 1 que *“El Ministerio de Minas y Energía previo a la decisión administrativa de la autoridad minera de que trata el presente artículo prestará el acompañamiento en los procesos de mediación, que no podrán exceder de seis (6) meses, suministrando la información necesaria y reglamentando el mismo.”*

De conformidad con lo anterior y teniendo en cuenta lo consagrado en la Ley 2250 de 2022, es necesario ajustar y actualizar los lineamientos de mediación para efectos de avanzar en los procesos de formalización de pequeños mineros a través de los titulares mineros.

El mecanismo de la mediación no solo tiene como objetivo la formalización de los pequeños mineros, sino también el fortalecimiento del sector mediante mecanismos de integración entre las partes involucradas, como los titulares mineros y los pequeños mineros con vocación de formalización, con el propósito de contribuir a la sostenibilidad económica, social y ambiental de las actividades mineras.

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 (las) minero(a)s de pequeña escala con vocación de formalización, 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 Resolución No 41052 de 2018 proferida por el Ministerio de Minas y Energía creó un espacio de interlocución con el fin de dar continuidad a las acciones y compromisos de articulación generadas en las juntas Directivas Regionales para la Formalización de la pequeña minería. Posteriormente, la Resolución 40772 de 2019, expedida por el Ministerio de Minas y Energía, modificó la Resolución 41052 del 2018 para crear las Mesas de Interlocución Territorial Minera (MINA), para fortalecer el relacionamiento del Gobierno nacional con los territorios mineros.

Adicionalmente, la Agencia Nacional de Minería, expidió la Resolución 614 de 2020, *“Por medio de la cual se establecen los criterios para evaluar la capacidad económica, las condiciones para acogerse a la modificación de solicitudes a propuesta de contrato de concesión con requisitos diferenciales y adoptan los términos de referencia para la presentación del anexo técnico de las propuestas de contratos de concesión con requisitos diferenciales”*.

El Decreto 1378 de 2020, *“Por la cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario 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”*, reglamentó el artículo 326 de la Ley 1955 de 2019, estableciendo los requisitos diferenciales para el otorgamiento de los contratos de concesión a los(las) minero(a)s de pequeña escala con vocación de formalización, beneficiarios de la devolución de áreas y comunidades étnicas.

La Resolución 40195 de 2021, expedida por el Ministerio de Minas y Energía, *“Por medio de la cual se adoptan los Lineamientos de Formalización para el Fomento Minero”*; útiles para el desarrollo de las diferentes estrategias que promuevan el éxito de la formalización minera en Colombia.

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”*; dispone 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 determina 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.

En el Plan Único de Legalización y Formalización Minera 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 y escala con vocación de formalización, 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: (i) Enfoque diferenciado; (ii) Simplificación de trámites y procesos; (iii) Articulación efectiva entre las instituciones nacionales y locales; y, (iv) 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 en 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.

Para el primer escenario, en el que los trabajos mineros se encuentren superpuestos con solicitudes de formalización o con propuestas de contrato de concesión, la normatividad vigente no da la opción de adelantar proceso de formalización alguno, toda vez que, al entenderse las solicitudes y propuestas como meras expectativas, ellas deben ser estudiadas y analizadas por la autoridad minera para definir si cumplen o no con los requisitos legales.

En lo relativo al segundo escenario, esto es, cuando los trabajos mineros se encuentren superpuestos con títulos mineros vigentes, la ley permite adelantar procesos de mediación para llegar a acuerdos entre los (las) titulares minero(a)s y los (las) minero(a)s de pequeña escala con vocación de formalización de actividades mineras, para lo cual, se puede aplicar alguno de los siguientes mecanismos: Cesión de Áreas, Cesión de Derechos, Subcontrato de Formalización Minera y Devolución de Área para la Formalización Minera.

En relación al tercer escenario, cuando las operaciones mineras informales de pequeña escala se desarrollan en áreas libres, las poblaciones de pequeños mineros podrán alcanzar la formalización mediante alguno de los mecanismos que se detallan a continuación, previo cumplimiento de los parámetros y requisitos que les sean aplicables: (i) Áreas de Reserva Especial (ARE); (ii) Propuesta de Contrato de Concesión (PCC); (iii) Propuesta de Contrato de Concesión con Requisitos

Diferenciales; (iv) Solicitudes de Formalización de Minería Tradicional (artículo 325, Ley 1955 de 2019); (iv) Solicitudes de Legalización (artículo 165, Ley 685 de 2001); y, Áreas de Reserva para la Formalización (artículo 20 de la Ley 1753 de 2015).

Tabla 2. Mineros en tránsito a la formalización

MECANISMO DE FORMALIZACIÓN	N° PROCESOS EN EL PAIS	N° MINEROS
ÁREA DE RESERVA ESPECIAL	108	1.265
REGULARIZACIÓN EN EL MARCO DE LA LEY 685 DE 2001	28	650
PCCD	722	5.570
SOLICITUDES DE FORMALIZACIÓN LEY 1955 DE 2019, ART. 325	863	4.277
SUBCONTRATOS DE FORMALIZACIÓN MINERA	72	864
TOTAL GENERAL	1.793	12.626

FUENTE: Agencia Nacional de Minería y Dirección de Formalización Minera, Ministerio de Minas y Energía.
Corte de Información: 31 de diciembre de 2022.

Tabla 3. Mineros con vocación de regularización identificados por la Dirección de Formalización Minera del Ministerio de Minas y Energía

MECANISMO DE FORMALIZACIÓN	N° PROCESOS EN EL PAIS	N° MINEROS
ÁREAS DE RESERVA ESPECIAL EN TRÁMITE	105	400
DEVOLUCIÓN DE ÁREAS PARA LA FORMALIZACIÓN POR RADICAR	32	337
SUBCONTRATOS DE FORMALIZACIÓN MINERA POR RADICAR	270	6.017
SUBCONTRATOS DE FORMALIZACIÓN MINERA EN TRÁMITE	63	945
TOTAL GENERAL	470	7.699

FUENTE: Agencia Nacional de Minería y Dirección de Formalización Minera, Ministerio de Minas y Energía.
Corte de Información: 31 de diciembre de 2022.

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”.

Mediante la Ley 2250 de 2022, se implementó un marco jurídico especial en materia de legalización y formalización minera, así como su financiamiento y comercialización. En su artículo 4, estableció una ruta para la legalización y formalización de la minería tradicional sin título inscrito en el Registro Minero Nacional. Así mismo, en el artículo 5 de la referida ley, se consagró el Plan Único de Legalización y Formalización Minera fundado en cuatro ejes ejemplares (i) Enfoque diferenciado:

Adaptando los requisitos y procesos según la clasificación de la minería, facilitando la legalización y formalización de pequeños mineros; (ii) Simplificación de trámites y procesos: Reduciendo la complejidad administrativa para agilizar la formalización; (ii) Articulación efectiva entre instituciones nacionales y locales: Coordinación de acciones entre diferentes niveles de gobierno para una implementación eficiente; y, (iv) Acompañamiento de la Autoridad Minera: Brindar apoyo continuo a los mineros durante el proceso de legalización y formalización.

Como resultado de lo anterior, desde el Ministerio de Minas y Energía en conjunto con la Agencia Nacional de Minería, se elaboró el citado *“Plan Único de Legalización y Formalización — PULF”*, acogiendo lo dispuesto por el legislador en razón a la necesidad de llevar a cabo el proceso de reglamentación. Dentro del documento del Plan, se incorporaron las definiciones de una serie de conceptos asociados a la minería de pequeña escala y a la minería tradicional. Lo anterior, con base en un diagnóstico sobre los principales problemas de la informalidad en Colombia, donde se enunciaron los principales retos para superarla y se determinaron de manera específica los indicadores y las metas para materializar un escenario de formalidad de la minería de pequeña escala del país.

De esta manera, el *“PULF”* se ha convertido en uno de los referentes del Sector Minas con el propósito de reconocer la importancia de la minería de pequeña escala y la minería tradicional, en el desarrollo de la economía del país y en la necesidad de lograr la formalidad de quienes ejercen la actividad minera en condiciones diferenciales y particulares y que no han gozado de las mayores garantías para su protección.

El referido *“PULF”*, elaborado por el Ministerio de Minas y Energía en asocio con la Agencia Nacional de Minería, establece criterios diferenciales dentro del proceso de formalización minera, incluyendo las categorías de *‘vocación de formalización’* y *‘en tránsito a la formalización’*. La vocación de formalización, hace referencia a aquellos mineros y mineras que han manifestado su interés en desarrollar la actividad minera conforme a la legislación vigente, mientras que los que se encuentran en tránsito hacia la formalización, corresponden a aquellos que han radicado solicitudes ante las autoridades minera y ambiental competentes, cumpliendo con los requisitos establecidos para cada mecanismo, pero cuyas solicitudes aún no han sido definidas de fondo por las autoridades competentes. Estas definiciones permiten orientar estrategias y medidas diferenciadas dentro de la política pública de formalización minera.

En relación con la determinación de los topes de producción de las distintas escalas de la minería, 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, ii) 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, tal como se señala a continuación:

“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 (M3/año)	N/A	Hasta 30.000	N/A	>30.000 hasta 350.000	N/A	> 350.000
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

Metal es Precio sos (oro, plata y platin o) (Ton/a ño) o (M3/a ño)	Hasta 15.000 Ton/año	Hast a 250. 000 m3/a ño	> 15.000 hasta 300.000 Ton/año	> 250.00 0 hasta 1.300. 000 m3/añ o	> 300.000 Ton/año	> 1.30 0.00 0 m3/ año
Piedra s precio sas y semip recios as (Ton/a ño)	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 2.2.5.4.1.1.3. 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.”

Igualmente, por medio de la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023, se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”, cuyo objetivo es “sentar las bases para que el país se convierta en un líder de la protección de la vida a partir de la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de nuestro relacionamiento con el ambiente y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza”.

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 de aprovechamiento de los recursos naturales, el citado Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, 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, señala 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.

A continuación, se hace un recuento de los análisis que han sido tenidos en cuenta por la Dirección de Formalización Minera del Ministerio de Minas y Energía en los últimos años para efectos de expedir las reglamentaciones en materia de política pública para la financiación de los procesos de formalización minera:

“En el año de 1992 se contaba con un programa financiero cuyo propósito consistía en facilitar el acceso a crédito de fomento de los empresarios mineros de la industria carbonífera para incrementar la producción, el consumo y el empleo del sector. Para este efecto se establecieron seis líneas de crédito de fomento para exploración, explotación, comercialización de carbón y de insumos, con tasas de interés DTF-4 y DTF+6, con plazos desde seis meses hasta seis años y con montos desde \$54 a \$100 millones de pesos. Programa manejado con FIDUCOOP y FIDUCAFE.

En 1994 ya se colocaban créditos de redescuento con el IFI (Instituto de Fomento Industrial), la FEN (Financiera Eléctrica Nacional) y garantías complementarias con el Fondo Nacional de Garantías.

En el año 2008 el Ministerio de Minas y Energía creó líneas de crédito para financiar las actividades de exploración y explotación minera en el país, de aquellos mineros que no contaran con suficiente capital o que presentaran dificultades para acceder a los mercados de capital los cuales se otorgarían a través del FIMIN, fondo creado por la Financiera Eléctrica Nacional S.A., desde noviembre de 2008.

Dentro de las estrategias de financiamiento también se suscribió en el año 2008, un convenio con el SENA, con el propósito de brindar capacitación, a los empresarios mineros en

gerencia básica, buenas prácticas empresariales y técnicas de mejoramiento continuo y a los profesionales del sector minero, en la formulación de planes de negocios y financiamiento de pequeños y medianos proyectos mineros. También se llevó capacitación a los trabajadores mineros en lo relacionado con las operaciones unitarias mineras, a través de aulas móviles.

Se elaboró en conjunto con la CAF (Corporación Andina de Fomento) un estudio para agilizar y flexibilizar el acceso al financiamiento e inversión para el sector minero, se realizaron talleres de financiamiento para la promoción del mercado financiero local para el sector minero colombiano, en el cual participaron Fenalcarbón, Bolsa de Valores de Colombia, Bancóldex, Financiera Energética Nacional, Bolsa Mercantil de Colombia con el objeto de dar a conocer y poner a disposición en la minería del carbón los recursos de crédito disponibles en la Línea de Crédito para Operaciones Mineras, FIMIN.

El Ministerio de Minas y Energía, el SENA y la Universidad Nacional, suscribieron El Convenio 110 de 2008, mediante el cual se brindó capacitación a más de 5.000 personas en diferentes aspectos del proceso minero: gerencia básica, buenas prácticas empresariales y técnicas de mejoramiento continuo, formulación de planes de negocios y financiamiento de pequeños y medianos proyectos mineros, operaciones unitarias mineras, construcción de dos aulas móviles para capacitación en beneficio de minerales y operaciones mineras.

En el año 2011 se llevó a cabo el seminario de capacitación “Estándares internacionales de reportes técnicos, valoración de proyectos y reservas mineras y planes de negocio para el sector minero”, dirigido a profesionales de Ingeominas, gobernaciones delegadas, Dirección de Minas del MME, directivos gremiales, asociaciones de profesionales y directivos de universidades relacionadas con la ingeniería de minas, la geología y la economía, sector financiero y bursátil.

La estrategia estaba orientada a mejorar la productividad de las explotaciones de mediana y pequeña escala mediante la caracterización de la pequeña y mediana minería de carbón que se desarrolla en el interior del país, la revisión de los actuales esquemas y arreglos de comercialización con miras a proponer soluciones que permitan una balanceada distribución de la rentabilidad del negocio a lo largo de la cadena y un mayor bienestar para quienes desarrollan la actividad. Revisión de los actuales esquemas de financiación con el objetivo de proponer mecanismos alternativos para sustentar mayores niveles de inversión y una mejora de las condiciones técnicas, ambientales y de seguridad industrial en las que se desarrolla la actividad.

Por otro lado, el Ministerio de Minas y Energía organizó y llevó a cabo en el 2011, cinco eventos que se denominaron: “Brigadas de Crédito Minero”, el objetivo de este ejercicio fue “Exponer la oferta de recursos de crédito disponible por parte del sector financiero estatal para incrementar el número y valor de los créditos destinados a apoyar la mediana y pequeña minería en Colombia, con el objeto de mejorar la productividad de las explotaciones haciéndolas más seguras, rentables, eficientes y sustentables”.

En el año 2013, La Dirección de Formalización Minera estructuró un programa de financiamiento para el sector, con los instrumentos de tasa compensada y garantías complementarias, pero por deficiencias en la base normativa el mismo, no se pudo implementar para ese año.”

Además, se traen a colación algunas providencias judiciales proferidas por los Altos Tribunales, que dan cuenta de la importancia y la obligación que tiene el Estado colombiano en relación con la formalización de los mineros y mineras que ejercen actividades de aprovechamiento de minerales a pequeña con vocación de formalización, a su vez que establecen la obligación de distinguirlos de aquellas personas que realizan actividades mineras ilegales y sin vocación de formalización, y a partir de ellos otorgar un tratamiento diferencial:

La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-259 de 2016, enfatizó en la necesidad que representa para el Estado colombiano avanzar de manera efectiva en los procesos de formalización de quienes ejercen esta actividad, de la siguiente manera:

“Bajo esta consideración se observa que los procesos de formalización minera constituyen un mecanismo al cual debe acudir el Estado para lograr acercar una realidad social a las exigencias que se imponen en la ley para efectos de explorar y explotar un yacimiento minero de propiedad del Estado. Por esta vía, las deficiencias operativas que permitieron el desarrollo de una actividad sin título logran brindar una solución frente a quienes han tenido en dicho oficio la fuente por excelencia de su subsistencia.

En este sentido, la importancia de la formalización radica en que opera como un mecanismo de prevención y control, en el que al mismo tiempo que permite preservar derechos constitucionales como el trabajo, la libertad de empresa y el mínimo vital, que contribuye al fortalecimiento del Estado, pues le otorga a este último un conjunto de herramientas jurídicas para asegurar, no sólo que se cumplan los estándares ambientales requeridos, sino también los deberes y obligaciones que existen en términos económicos, laborales, de prevención y seguridad en las labores mineras. Se pasa entonces de una actividad sin supervisión y vigilancia del Estado a una que debe ajustarse, como consecuencia del proceso de legalización, a los parámetros legales que rigen su ejercicio, especialmente aquellos referidos con el amparo del medio ambiente.”.

El mismo Tribunal 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: *“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."

En atención a los mandatos de optimización que se derivan de las normas jurídicas y de la jurisprudencia citada, es preciso definir rutas más eficientes para el logro efectivo de la formalidad en el sector minero, incluyendo acciones como: (i) la caracterización de los pequeños mineros con vocación de formalización; (ii) la apertura de un registro de mineros en condición de informalidad; (iii) la articulación interinstitucional en el marco de los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva; y, (iv) la remisión a los programas de reconversión en los casos en que no sea posible la formalización de los pequeños mineros por motivos ambientales.

Así, en atención a lo establecido en el numeral 7 del artículo 4 del Decreto 4134 de 2011, "*Por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, ANM, se determina su objetivo y estructura orgánica*", le corresponde a la autoridad minera mantener actualizada la información relacionada con la actividad minera, lo cual incluye el adelantamiento de los procesos de caracterización de los pequeños mineros con vocación de formalización, con especial atención a aquellos pequeños mineros tradicionales que derivan su sustento de la actividad minera.

No obstante lo anterior, existen distintos contextos y realidades sociales desafiantes, sobre los cuales se requiere la implementación de acciones que conduzcan a la formalización del sector de la minería de pequeña escala y que permitan la conciliación de los conflictos socio-ambientales que se presentan en los territorios, por lo resulta necesario que a través de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, la Agencia Nacional de Minería en conjunto con las distintas entidades del Estado se articulen de manera efectiva para avanzar en los ejercicios de caracterización e identificación de los sujetos diferenciales destinatarios de los procesos de formalización y legalización.

En virtud de las realidades socio-ambientales y los conflictos que se presentan en los territorios en los que hay presencia de actividades de pequeña minería, es necesario realizar adecuaciones normativas que contribuyan de manera efectiva en la resolución de esos conflictos, atendiendo de manera particular a los criterios diferenciales que han sido reconocidos tanto por las Altas Cortes, como por diversas normas relativas a los marcos jurídicos especiales en materia de formalización de pequeños mineros.

En mérito de todo lo expuesto, desde el Ministerio de Minas y Energía, como cabeza del Sector de Minas y a cargo de la elaboración de una política pública minera que aborde la problemática de la informalidad en la pequeña minería desde una perspectiva integral, diferencial y garantista de los derechos de los sujetos de especial protección, y que las realidades que subyacen de los contextos de conflictos socioambientales en las áreas en las que existe actividad minera es dinámica, es necesario adoptar, a partir de un ejercicio de integración normativa y desarrollo reglamentario, criterios de diferenciación de los (las) minero(a)s de pequeña escala con vocación de formalización de actividades mineras, entre otros motivos, para diferenciarlos de aquellos actores que ejercen actividades de aprovechamiento de minerales de manera ilegal y sin vocación de formalización, y en consecuencia, adoptar mecanismos para el tratamiento diferencial integral para la formalización, que deberán ser atendidos por todas las entidades del Estado, en atención a los principios de coordinación y concurrencia.

Finalmente, es importante mencionar que, entre octubre de 2024 y marzo de 2025, se realizaron mesas de trabajo junto con varios profesionales técnicos y jurídicos de la Dirección de Formalización Minera, Dirección de Minería Empresarial del Ministerio de Minas y Energía y Agencia Nacional de Minería - ANM, para determinar factores importantes que justifican la necesidad de realizar este proyecto normativo, a partir de evidencias que demuestran la importancia de fortalecer los mecanismos de formalización minera, en este caso a partir de la mediación, concluyendo que la formalización minera ha avanzado en los últimos años debido a la articulación institucional, con otras entidades para solucionar los conflictos que existen entre titulares mineros y mineros de pequeña escala con vocación de formalización desde la mediación.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

Los lineamientos de mediación dispuestos en esta resolución serán aplicados por el Ministerio de Minas y Energía y atendidos por los titulares mineros y los(as) mineros(as) informales de pequeña escala con vocación de formalización, con el fin de contribuir a la formalización de la minería de pequeña escala.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 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.”

El inciso séptimo del artículo 4 de la Ley 2250 de 2022, establece que si al momento de la radicación del trámite de formalización por parte de los mineros tradicionales, se evidencia superposición total con un título minero, se deberá informar al Ministerio de Minas y Energía con el fin de iniciar las acciones encaminadas a la mediación entre las partes en la búsqueda de posibles acuerdos.

Ahora bien, el artículo 7 de la Ley 2250 de 2022, relacionado con las celdas para los procesos de legalización y formalización minera, dispuso que el titular minero interesado en las celdas ocupadas parcialmente por el título deberá realizar solicitud a través del Sistema Integral de Gestión Minera (SIGM) o el que haga sus veces, donde se indique si hay presencia o no de mineros tradicionales en dichas celdas, lo cual será validado por la autoridad minera como requisito previo para iniciar el trámite

administrativo; de verificarse la existencia de los mismos, se realizarán los procesos de mediación que lleven a definir la mejor opción, para el otorgamiento o devolución de las porciones de las celdas.

Así mismo, el artículo 19 de la Ley 1753 de 2015 estableció, *los mecanismos para el trabajo bajo el amparo de un título en la pequeña minería*, dentro de los cuales se encuentra la devolución de áreas para la formalización y los subcontratos de formalización minera.

En ese orden de ideas, el Gobierno nacional es competente para reglamentar los artículos 4 y 7 de la Ley 2250 de 2022 y el artículo 19 de la Ley 1753 de 2015, que se encuentran vigentes.

De conformidad con las normas mencionadas y las demás que se citan en las consideraciones del proyecto normativo y en la presente memoria justificativa, se concluye que el Ministerio de Minas y Energía es el competente para expedir el proyecto normativo objeto de estudio.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

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 4 y 7 de la Ley 2250 de 2022, la cual se publicó en el Diario Oficial No. 52.092 el 11 de julio de 2022, y el artículo 19 de la Ley 1753 de 2015 que se publicó también en el Diario Oficial No. 49.538 de 9 de junio de 2015.

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.

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

Este proyecto de resolución deroga la Resolución número 40237 de agosto de 2020.

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 emitió el informe de decisiones judiciales mediante correo electrónico institucional del 11 de abril de 2025, manifestando lo siguiente:

"De manera atenta, remito informe solicitado para realizar la memoria justificativa del proyecto de Resolución. "Por la cual se actualizan los lineamientos de mediación para la formalización de los(as) mineros(as) de pequeña escala.". 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:

- Ley 2250 de 2022
- Ley 1753 de 2025

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, en concordancia con lo previsto en las Resoluciones 40310 y 41304 de 2017, el texto del proyecto de resolución se publicó 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”.*

Igualmente, la Dirección de Formalización Minera del Ministerio de Minas y Energía concluyó en el concepto técnico elaborado mediante memorando 3-2025-01167 del 31 de marzo de 2025, que *“Se recomienda la expedición de una nueva norma que recoja, en el marco de las competencias de este ministerio, los lineamientos propios de la mediación para los procesos de formalización, con lo cual se pretende dar solución a los conflictos ocasionados por el desarrollo de la actividad minera en áreas tituladas y en porciones de celdas.”*

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”.*

4. IMPACTO ECONÓMICO

El presente proyecto normativo no implica modificación alguna en las fuentes, asignación ni ejecución del presupuesto del Ministerio de Minas y Energía. No obstante, se prevé un impacto económico positivo de carácter indirecto y no cuantificable, derivado de la promoción en los lineamientos e incentivos desde la mediación que faciliten la formalización minera. Esto permitirá una mayor eficiencia en el uso de recursos públicos destinados a asistencia técnica, fomento minero y acceso a canales de comercialización legal, fortaleciendo las capacidades productivas de los (las) mineros(as) de pequeña escala que accedan voluntariamente al proceso, y contribuyendo progresivamente a su inclusión en la economía formal.

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

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

El presente proyecto de resolución no genera un impacto en el Presupuesto General de la Nación; no obstante, con la expedición de la norma se logra contribuir al fortalecimiento del sector minero del país, lo que deriva en un impacto económico positivo para la Nación, a través del fortalecimiento de un sector estratégico de la economía del país, representado en el sector minero

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

El proyecto de resolución 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) 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

Aprobó:

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

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

Elaboró: Carlos Andrés Giraldo/Adriana Arias Henao - DFM

Revisó: Luz Marina Preciado - DFM

Olga Lucía Salamanca/Jorge David Sierra/Claudia Rocío Castro - OAJ

Aprobó: Luz Marina Preciado Ramírez
 Yolanda Patiño Chacón