

Entidad originadora:	MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA
Fecha (dd/mm/aa):	28/03/2025
Proyecto de Resolución:	<i>“Por medio de la cual se establecen criterios de diferenciación de los mineros formales de pequeña escala con vocación de formalización y mecanismos para el tratamiento diferencial para la formalización y la titulación minera”</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”*.

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.

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”*, 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 artículo 34 de la Ley 685 de 2001 - Código de Minas, establece que *“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 que, de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia, expresamente excluyan dichos trabajos y obras”*, y, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1753 de 2015 *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018”*, en el artículo 173 indica: *“Protección y Delimitación de páramos. En las áreas delimitadas como páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos”*.

Adicionalmente, es importante impulsar la formalización de las actividades no regularizadas e informales de la población que ejerce actividades de pequeña minera con vocación de formalización acatando los estándares y la normatividad minera y ambiental en aquellas áreas en donde sí es viable y permitido realizar la explotación de recursos naturales.

De conformidad con lo anterior, desde el Ministerio de Minas y Energía, como cabeza del sector 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 mineros de pequeña escala, entre otros motivos, para diferenciarlos de aquellos actores que ejercen actividades de extracción 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.

En este sentido, la regularización y 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: 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, 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, 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 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.

Con fundamento en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “*Colombia, Potencia Mundial de la Vida*”, para el Gobierno Nacional es de la mayor relevancia dirigir la Política Pública Minera hacia el reconocimiento de derechos de quienes ejercen labores de minería de pequeña escala¹ 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. e, desde las Bases del Plan, se definieron los elementos fundamentales sobre los cuales se debe direccionar Política Pública Minera, específicamente en el numeral 2 del literal C del capítulo 4, relativo a la transición energética justa, segura, confiable y eficiente:

“(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.”

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.

¹ Incluidos los mineros artesanales -subsistencia- quienes sin requerir título y licencia deben inscribirse en Génesis y RUCOM

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 Resolución 590 de 2018, expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, *“Por medio de la cual se establecen los requisitos y el procedimiento para la sustracción temporal y definitiva especial de áreas de Reserva Forestal establecidas mediante la Ley 2 de 1959, en el marco de las Áreas de Reserva Especial donde existen explotaciones tradicionales de minería informal, de conformidad con lo señalado en los artículos 31 (modificado por el artículo 147 del Decreto Ley 019 de 2012) y 248 de la Ley 685 de 2001, y se toman otras determinaciones”*.

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 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, modifica la Resolución 41052 del 2018 creando las mesas de interlocución Territorial Minera (MINA), para fortalecer el relacionamiento del Gobierno Nacional con los territorios mineros.

La Resolución 266 de 2020, expedida por la Agencia Nacional de Minería, *“Por medio de la cual se modifica el trámite administrativo para la declaración y delimitación de las Áreas de Reserva Especial (ARE) con el fin de adelantar estudios geológico-mineros y desarrollar proyectos de minería mediante el otorgamiento del contrato especial de concesión minera, de que tratan los artículos 31 y 248 de la Ley 685 de 2001”*. Así mismo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución 447 de 2020, *“Por la cual se expiden los términos de referencia para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental -EIA, requerido para el trámite de la licencia ambiental global o definitiva de los proyectos de explotación de pequeña minería y, se toman otras determinaciones”*.

Seguidamente el referido Ministerio expidió la Resolución 448 de 2020, modificada por la Resolución 669 de 2020 y a su vez por la Resolución 1081 de 2021, *“Por medio de la cual se expiden los términos de referencia para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental - EIA, 8 requerido en el trámite de la licencia ambiental temporal para la formalización minera, y se toman otras determinaciones”*.

Posteriormente la Agencia Nacional de Minería, expide 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 mineros de pequeña escala, 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”*, 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 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 este documento se considera el financiamiento como uno de los ejes problemáticos para alcanzar la formalización de la actividad minera, señalando que *“la mayoría de los mineros de pequeña escala que adelantan la actividad en el territorio nacional carecen de los mecanismos de financiamiento para suplir la documentación, estudios técnicos y demás requisitos exigibles por las autoridades para la toma de decisiones en los tramites que se surten ante las mismas. Los costos para la elaboración de esos estudios son onerosos y -a la fecha- deben ser asumidos directamente por los interesados”*.

La Resolución 110 de 2022, expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, *“Por la cual se establecen las actividades, requisitos y procedimiento para la sustracción de área de las reservas forestales nacionales y regionales para el desarrollo de actividades consideradas de utilidad pública e interés social y se dictan otras disposiciones”*.

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.

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”*.

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”*.

Con fundamento en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”, para el Gobierno Nacional es de la mayor relevancia dirigir la Política Pública Minera hacia el reconocimiento de derechos de quienes ejercen labores de minería de pequeña escala² 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.

Desde las Bases del Plan, se definieron los elementos fundamentales sobre los cuales se debe direccionar la Política Pública Minera, específicamente en el numeral 2 del literal C del capítulo 4, relativo a la transición energética justa, segura, confiable y eficiente:

“(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.”

Además 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

² Incluidos los mineros artesanales -subsistencia- quienes sin requerir título y licencia deben inscribirse en Génesis y RUCOM

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, es importante resaltar que el Estado colombiano, históricamente ha buscado destinar recursos para el fortalecimiento de la actividad minera a través de diferentes mecanismos dentro de los que se resaltan el Fondo Nacional del Carbón, el Fondo Nacional de la Esmeralda, programas y líneas de acceso y agilización a créditos y financiación, entre otros.

En virtud de lo establecido en el artículo 5 de la ley 2250 de 2022, le correspondió al Ministerio de Minas y energía en asocio con la autoridad minera la elaboración del Plan Único de Legalización y Formalización Minera, el cual habla de mecanismos para la regularización 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 titulares mineros y los mineros de pequeña escala informales que tienen la voluntad de regularizar sus operaciones, 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: Áreas de Reserva Especial (ARE), Propuesta de Contrato de Concesión (PCC), Propuesta de Contrato de Concesión con Requisitos Diferenciales, Solicitudes de Formalización de Minería Tradicional (artículo 325, Ley 1955 de 2019), 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 PAÍS	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 PAÍS	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 artículo 4 de la ley referida establece una ruta diferencial para la formalización de los pequeños

mineros a través de la disposición de distintas figuras jurídicas de formalización de la población de pequeños mineros y mineros tradicionales que derivan su sustento de la actividad minera, lo que en concordancia con el desarrollo jurisprudencial deben gozar con un trato diferencial por parte de las entidades del estado.

A continuación, se hace referencia a diferentes fallos judiciales a través de los cuales las altas cortes se han pronunciado respecto al tratamiento diferencial que deben recibir los mineros informales, para distinguirlos de aquellos sujetos que ejercen actividades mineras ilegales y sin vocación de formalización:

A través de la Sentencia C-259 de 2016, con efectos erga omnes, 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 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."*

Que el mismo Tribunal, a través de la Sentencia C-389 de 2016, con efectos erga omnes, 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) proteger la minería ancestral, desarrollada por comunidades étnicas y la artesanal, por la población rural; (iii) 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) 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) 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 la caracterización de los pequeños mineros con vocación de formalización, la apertura de un registro de mineros en condición de informalidad, la articulación interinstitucional en el marco de los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación, la remisión a los programas de reconversión en los casos en que no sea posible la formalización de los pequeños mineros por motivos ambientales.

Por último, es pertinente indicar que en atención a la “protesta pacífica en el nordeste Antioqueño” convocada el 24 de marzo de 2025 por parte de las asociaciones y organizaciones integrantes de la Mesa Minera Agroambiental del Nordeste Antioqueño, se instaló una mesa de diálogo entre representantes de distintas entidades del Gobierno Nacional bajo la coordinación del Ministro de Minas y Energía, y los líderes de la movilización.

Atendiendo a una de las solicitudes contenidas en el pliego de peticiones que reza:

“Instalación inmediata de mesas de diálogo del Gobierno Nacional con las asociaciones mineras y campesinas, las autoridades municipales y departamentales, bajo principios de transparencia y participación efectiva, para abordar:

- *Un enfoque diferencial con un trato digno de parte del Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio de Minas y Energía para el reconocimiento y trato justo a las comunidades mineras tradicionales y ancestrales.*
- *La regularización de la minería tradicional, ancestral y artesanal.*
- *La protección de líderes y comunidades ante la violencia sistemática.*
- *Políticas públicas que garanticen el desarrollo sostenible y los derechos territoriales.”*

En medio del diálogo entre las partes, se acordó que, por parte del Gobierno Nacional, bajo la coordinación del Ministerio de Minas y Energía, se expidieran a través de una resolución, los criterios de diferenciación de los pequeños mineros informales y los mecanismos para su tratamiento diferencial.

En cumplimiento de dicho compromiso, el Ministerio de Minas y Energía procedió a la elaboración del instrumento normativo que se pone en consideración.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

Las disposiciones contenidas en la presente resolución son aplicables a los mineros y mineras informales de pequeña escala y con vocación de formalización, conforme al ordenamiento jurídico vigente.

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 4 y 5 de la Ley 2250 de 2022, la cual se publicó en el Diario Oficial No. 52.092 el 11 de julio de 2022.

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 4 de la Ley 2250 del 2022 establece la ruta para la formalización de pequeños mineros que viene desarrollando labores de minería tradicional en un área determinada, sin título inscrito en el Registro Minero Nacional.

Por su parte, el artículo 5 de la misma norma establece la elaboración de un plan único de legalización y formalización el cual debía fundamentarse en cuatro ejes principales: (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, (iii) **Articulación efectiva entre instituciones nacionales y locales:** Coordinación de acciones entre diferentes niveles de gobierno para una implementación eficiente. (iv) **Acompañamiento de la autoridad minera:** Brindar apoyo continuo a los mineros durante el proceso de legalización y formalización.

En ese orden de ideas, el Ministro de Minas y Energía es el competente para dar lineamientos sobre la política pública a cargo del sector minero.

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

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

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

El Grupo de Defensa Judicial de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Minas y Energía, mediante correo electrónico institucional del 28 de marzo de 2025 manifestó:

"De manera atenta, remito informe solicitado para realizar la memoria justificativa del proyecto de Resolución: "Por medio de la cual se establecen criterios de diferenciación de los mineros informales de pequeña escala con vocación de formalización y mecanismos para el tratamiento diferencial para la formalización y la titulación minera". 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 5 de la Ley 2250 de 2022*

Una vez revisada la base de datos, se tiene que, contra las demás normas consultadas, 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, por lo cual no se considera que tenga algún impacto económico; no obstante, el avance de la formalización del sector de la pequeña minería representa un impacto positivo para el País.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

El presente proyecto de decreto no genera un impacto en el Presupuesto General de la Nación.

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

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.	N.A.
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 nuevostrámites del Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP.	N.A.
Cuestionario de Abogacía de la Competencia.	X

Aprobó:

JORGE EDUARDO SALGADO ARDILA
Jefe Oficina Asesora Jurídica
Ministerio de Minas y Energía

VIOLETA MARÍA AGUILAR ABAUNZA
Directora de Formalización Minera
Ministerio de Minas y Energía

Elaboró: Carlos Andrés Giraldo Toro/ Rafaela Delgado Tapias.

Revisó: Violeta María Aguilar Abaunza/ Claudia Rocío Castro Ordóñez.

Aprobó: Jorge Eduardo Salgado Ardila / Violeta María Aguilar Abaunza