



La importancia de la formalización de la pequeña minería y la minería tradicional en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”.

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 minería, junto al logro progresivo de la formalización de sus actividades (*también de los mineros y las mineras artesanales -subsistencia- quienes sin requerir título y licencia deben inscribirse en Génesis y RUCOM, no obstante, el presente texto se referirá a los y las pequeños mineros(as) exclusivamente*), con un enfoque orientado hacia el ordenamiento minero ambiental del territorio. 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.”

De lo anterior, se identifica con claridad que una de las apuestas centrales del Gobierno Nacional en relación con la Transición Energética Justa, se inscribe en el reconocimiento de los pequeños mineros y mineras como sujetos de derechos, lo que implica concentrar esfuerzos institucionales hacia su formalización y legalización, teniendo en consideración criterios diferenciales a partir de condiciones socioambientales particulares.

Adicionalmente, existen en el ordenamiento jurídico colombiano algunas normas mediante las cuales se realizaron esfuerzos por reconocer a los pequeños mineros y a los mineros tradicionales como actores relevantes que requieren de la protección del Estado, de las cuales se destaca la Ley 2250 de 2022 *“Por medio del cual se establece un marco jurídico especial en materia de Legalización y Formalización Minera, así como para su financiamiento, comercialización y se establece una normatividad especial en materia ambiental.”*

En el marco de su trámite legislativo, y a través de la exposición de motivos, especialmente en el informe de ponencia para primer debate en el Senado de la República, publicada en la gaceta Nro. 14 del 11 de febrero de 2021 de esa Corporación, el legislador hizo un ejercicio de análisis sobre la situación de los mineros tradicionales y de la pequeña y mediana minería, a partir de las cifras del censo minero del 2010, arrojando el siguiente diagnóstico:

Ministerio de Minas y Energía

Dirección: Calle 43 No.57 - 31, CAN, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 2200300

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910180

*“Los problemas que enfrenta el país en torno a la pequeña minería y la minería tradicional son numerosos y disímiles; estadísticas del Censo Minero elaborado en el 2010 (Incompleto, ya que no se efectuó en extensas e importantes zonas de producción regional, restringidas por los actores armados irregulares) reportaban que el 63% de las unidades productivas mineras censadas trabajaban sin título minero o sin el amparo del mismo y que de las 14 mil unidades mineras censadas, el 98% (aproximadamente) son de pequeña y mediana minería, siendo el **72% de estas, de minería de pequeña escala, cifras que se han visto incrementadas a lo largo de la década;** esta situación genera desde el inicio de las actividades una condición de ilegalidad que no le permite al minero realizar sus labores bajo el amparo de la institucionalidad, lo cual hace que realice sus actividades de manera informal y consecuentemente sin ningún apoyo gubernamental, pese a los importantes volúmenes de producción reconocidos por el mismo Estado, año tras año.”*
(negrilla y subraya fuera del texto)

Del anterior análisis elaborado por el legislador en su exposición de motivos, se evidencia que la cifra que se tuvo en cuenta con mayor preponderancia respecto de la informalidad en el sector minero, corresponde a ese 72% de mineros de pequeña escala que, de acuerdo con el censo minero citado, se encontraban en la informalidad; por esta razón, resulta coherente que en el enfoque de diseño de las políticas públicas mineras, se destinen con mayor preponderancia, los esfuerzos hacia el fortalecimiento de la pequeña minería y la minería tradicional, en consonancia con los porcentajes de informalidad en el sector minero.

Para reforzar la anterior afirmación, se trae a colación el enunciado incorporado en la misma exposición de motivos, según el cual:

*“Resulta paradójico que casi las tres cuartas partes de la actividad minera en el país se desarrolle a través de la pequeña minería y que la mayor parte de las normas y políticas mineras sólo auspicien y beneficien a la Mediana y Gran Minería. Las cifras aquí presentadas evidencian que es totalmente inadecuado pensar en una política pública que fomente la Gran Minería sin que se reconozcan los derechos de los pequeños mineros que mayoritariamente son mineros tradicionales que llevan a cabo la actividad como medio de subsistencia en las zonas rurales. **Así mismo, es contraproducente para el país tener cifras tan altas de ilegalidad minera principalmente aportadas por la pequeña minería ya que esto trae como consecuencia graves conflictos sociales, notorios impactos ambientales y detrimentos fiscales por el no pago de las contraprestaciones económicas que se derivan de la actividad.** En el país, las políticas públicas no han sido coherentes con la necesidad de legalizar y formalizar a la comunidad minera, por lo que los avances en la materia han sido muy efímeros lo que se traduce en altos índices de informalidad en el sector.”*
(negrillas fuera del texto)

El mismo legislador, reconoció que a pesar de que la mayor parte de la actividad minera del país es desarrollada por medio de la minería de pequeña escala, las políticas públicas y las normas están dirigidas,

en su mayoría, a favorecer a los grandes y medianos mineros. En línea con esa conclusión, resulta pertinente que, en el marco del desarrollo reglamentario de la Ley 2250 de 2022, concebida como un marco normativo especial para avanzar en la legalización y formalización de la pequeña actividad minera y la minería tradicional, que presenta las mayores dificultades para lograr ese propósito, se establezcan disposiciones que justamente estén dirigidas a lograr en mayor medida el beneficio de esa población de pequeños mineros que históricamente han estado excluidos en el marco del diseño de las políticas públicas.

Adicionalmente, el legislador plasmó en su exposición de motivos la importancia que representan los pequeños mineros y los mineros tradicionales en las cifras de productividad del país, de la siguiente manera:

“La enorme importancia de la minería aurífera tradicional y de la pequeña minería aurífera en la economía nacional, se refleja en los volúmenes actuales de producción (69 toneladas para el año 2017). El 87% de esta producción con características plenamente ilegales y artesanales (más no criminales), puede ser triplicada o cuadruplicada si se asume la producción aurífera como una prioridad de interés nacional estratégico. En efecto si se construyen válidas y eficientes herramientas para la producción de oro, plata, cobre y otros metales preciosos, a partir de su legalización, su formalización, la tecnificación del beneficio minero y la organización de las comunidades a partir de clúster empresariales, el país podría liderar casi de inmediato la producción mundial de oro, dadas sus gigantescas reservas aún no determinadas, pero latentes en las diferentes regiones mineras. Colombia puede en dos años lograr una producción superior a las 200 toneladas de oro anuales, extraídas principalmente por una minería tradicional y pequeña minería debidamente tecnificada y apoyada con fortaleza por parte de las entidades competentes. Esto le representaría ingresos al país por un monto superior a los ocho mil millones de dólares anuales, de los cuales cerca de 2.700 millones de dólares anuales ingresarían al erario público nacional y local por concepto de regalías, impuestos y otros tributos y compensaciones.”

Esto último, resume con mayor énfasis la importancia de elaborar políticas públicas que busquen incentivar en mayor medida la producción minera de pequeña escala y la minería tradicional, que a pesar de gozar de los menores estándares de protección desde el punto de vista normativo y de políticas públicas, ha logrado realizar un aporte significativo a la economía del país, que podría verse sustancialmente incrementado si se adoptan las medidas pertinentes y coherentes con esa realidad social.

Ahora bien, en su artículo 2°, la Ley 2250 definió de manera expresa el concepto de la minería tradicional, de la siguiente manera:

“Artículo 2°. Minería tradicional. Se entiende por minería tradicional aquellas actividades que realizan personas naturales o jurídicas, asociaciones o grupos de personas o comunidades o diferentes grupos asociativos de trabajo que explotan minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero



Nacional, que acrediten que los trabajos mineros se vienen adelantando en forma continua a través del tiempo, mediante documentación comercial o técnica o cualquier otro medio de prueba aceptado por la ley colombiana que demuestre la antigüedad de la actividad minera, y una presencia mínima en una zona de explotación minera no menor a diez (10) años, contados a partir de la fecha de promulgación de la presente ley.”

Seguidamente, en su artículo 4° estableció de manera taxativa las rutas para la formalización y la legalización de los pequeños mineros tradicionales, y en su artículo 5°, dispuso la elaboración de un “Plan Único de Legalización y Formalización Minera”, basado en cuatro 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.

Además, en el Parágrafo Primero del mismo artículo 5°, se definieron las figuras de formalización y legalización que deben adoptarse en virtud de ese Plan; esto es: (i) Contrato de concesión minera con requisitos diferenciales; (ii) Áreas de reserva especial minera ARE y contratos de concesión especial; (iii) Subcontratos de formalización minera; (iv) Devolución de áreas para legalización y formalización - con destinatario específico; (v) Cesión de áreas; (vi) Otorgamiento de contratos de concesión con requisitos diferenciales en áreas de reserva para 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 pequeña minería y a la minería tradicional, se realizó un diagnóstico sobre los principales problemas de la informalidad en Colombia, 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 pequeña minería del país. De esta manera, el “PULF” se ha convertido en uno de los referentes del sector Minas y Energía en el propósito del reconocimiento de la importancia de la pequeña minería y la minería tradicional 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.

Mediante el PULF, se establecieron una serie de 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; la superación de los obstáculos que experimentan las poblaciones con vocación de regularización; la sustentabilidad ambiental y la sostenibilidad económica de sus operaciones; y, el fortalecimiento de las cadenas productivas y de valor para la pequeña minería, la minería artesanal y tradicional, mediante un mayor y mejor involucramiento del Estado.

Ministerio de Minas y Energía

Dirección: Calle 43 No.57 - 31, CAN, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 2200300

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910180



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

Cabe señalar que uno de los principales desafíos identificados en el plan, que dificultan la formalización minera en el país, lo constituye, *la incertidumbre sobre la compatibilidad de la actividad minera con zonas ambientalmente protegidas*, indicando que se encuentran en curso la definición de varias zonas de interés ecológico que coinciden con áreas de relevancia para la formalización de minería de pequeña escala.

Es imprescindible, conforme lo establece la ley 2250 como uno de los ejes estratégicos del Plan Único de Legalización y Formalización Minera, que, en pro de este propósito, se apliquen criterios diferenciales en la toma de decisiones de política pública, así como actualizaciones normativas. Esto teniendo presente que las barreras para la formalización pueden acaecer en complicar el fenómeno de la informalidad, llevando con ello a que esta actividad se siga adelantando de manera desmesurada, sin ningún tipo de control técnico ni ambiental.

A continuación, se trae a colación uno de los apartados del diagnóstico incorporado en el PULF, a fin de ilustrar el contexto:

“En América Latina y especialmente en Colombia la minería artesanal, tradicional y a pequeña escala se ha configurado como una de las principales fuentes de ingreso de múltiples y muy diversas comunidades. A través de esta actividad se llevan al mercado importantes minerales destinados al consumo interno, mientras otros son comercializados con fines de exportación.

A pesar de lo anterior, como se describe en este documento, persisten en nuestro país importantes desafíos para garantizar a la minería a pequeña escala, al igual que a la minería artesanal y tradicional, una protección eficaz, adecuada y suficiente para alcanzar su sustentabilidad, al mismo tiempo que la dignificación de las comunidades que la practican.”.

El Censo Minero Departamental Colombiano adelantado entre los años 2010 – 2011, arrojó como parte de los resultados que el 63 % de las unidades de producción minera censadas, adelantaban sus labores sin título minero; adicionalmente, sin existir en ese momento un concepto de pequeña minería, basados en el número de personas dependientes de la operación entre otros factores, este estudio indicó que en Colombia “predominan las minas pequeñas”, al enunciar que 10.384 UPM de 14.357 eran consideradas pequeñas.

Ministerio de Minas y Energía

Dirección: Calle 43 No.57 - 31, CAN, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 2200300

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910180



Estas condiciones de informalidad implican el desarrollo de operaciones con un bajo desempeño ambiental, técnicas inapropiadas de extracción, que comprometen la seguridad de los trabajadores mineros, impidiendo rentabilidad económica, y en algunas regiones sensibles, el irrespeto por la diversidad sociocultural.

Consciente de esta situación, el Estado Colombiano ha adoptado medidas administrativas y normativas para facilitar que los mineros de pequeña escala logren formalizar sus operaciones, buscando un aprovechamiento sustentable de los minerales, a través de la implementación de los instrumentos de planificación minero y ambiental, la fiscalización y seguimiento al cumplimiento de obligaciones.

A continuación, se ilustran algunas de las disposiciones en los periodos recientes que en materia de formalización han ido tomando curso:

La Ley 1450 de 2011 *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.”*, estableció líneas de política pública en materia de formalización minera. Específicamente el artículo 107¹ donde se ordenó diferenciar la minería informal de la minería ilegal, abriendo una oportunidad para que los mineros tradicionales pudieran tener un tratamiento diferencial respecto a los explotadores ilícitos. Cabe mencionar que esta misma norma en su artículo 202² incluyó la prohibición de actividades mineras en Zonas de Páramo.

Posteriormente, 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.”*, en su artículo 11 incluyó los denominados *“Incentivos para la formalización”* con el fin de impulsar y consolidar la formalización de la actividad minera, especialmente de pequeños mineros explotadores de oro, considerando que esta norma se enfocó en temas relacionados con este mineral en específico. Allí, la norma incluyó por primera vez las figuras de Subcontrato de Formalización Minera y la Devolución de Áreas para la Formalización Minera, hoy considerados mecanismos para la formalización.

Por su parte, la Ley 1753 de 2015, trajo como antecedente jurídico no solo lo contemplado en la Ley 1450 de 2011 mencionada anteriormente, sino también la Decisión 774 del 2012 de la Comunidad Andina de Naciones, decisión que indica que los Países de la Comunidad deberán desarrollar ***“acciones de cooperación que contribuyan a la formalización minera, fomenten la responsabilidad social y ambiental y promuevan el uso de métodos y tecnologías eficientes para el aprovechamiento racional de los recursos naturales y la sostenibilidad ambiental”***, donde se estableció en el artículo 5 que los países

¹ Es deber del Gobierno Nacional implementar una estrategia para diferenciar la minería informal de la minería ilegal. Deberá, respetando el Estado Social de Derecho, construir una estrategia que proteja los mineros informales, garantizando su mínimo vital y el desarrollo de actividades mineras u otras actividades que le garanticen una vida digna

2 Artículo 202. Delimitación de Ecosistemas de Páramos y Humedales. Los ecosistemas de páramos y humedales deberán ser delimitados a escala 1:25.000 con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces. La delimitación será adoptada por dicha entidad mediante acto administrativo. ...

Parágrafo 1º. En los ecosistemas de páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias, ni de exploración o explotación de hidrocarburos y minerales, ni construcción de refinerías de hidrocarburos. Para tales efectos se considera como referencia mínima la cartografía contenida en el Atlas de Páramos de Colombia del Instituto de Investigación Alexander von Humboldt, hasta tanto se cuente con cartografía a escala más detallada.

Parágrafo 2º. En los ecosistemas de humedales se podrán restringir parcial o totalmente las actividades agropecuarias, de exploración de alto impacto y explotación de hidrocarburos y minerales con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces. El Gobierno Nacional dentro de los noventa (90) días calendario siguientes a la expedición de esta Ley reglamentará los criterios y procedimientos para el efecto. En todo caso, en humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la convención RAMSAR no se podrán adelantar dichas actividades.”

Ministerio de Minas y Energía

Dirección: Calle 43 No.57 - 31, CAN, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 2200300

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910180

miembros deben adoptar las medidas necesarias para formalizar y regularizar la minería de pequeña escala, artesanal y tradicional; y en este sentido establece que cada país deberá definir, de acuerdo a sus características, la minería de pequeña escala, la artesanal y tradicional.

Esta Ley incluyó en su articulado un número significativo de disposiciones en materia de pequeña escala, entre otras:

- i) el artículo 19 relacionado con los mecanismos para el trabajo bajo el amparo de un título en la pequeña minería actualizando el texto incluido en el artículo 11 de la Ley 1658 de 2013,
- ii) el artículo 20 con la inclusión de Áreas de Reserva para la formalización y
- iii) artículo 21 con la obligación de implementar una política pública diferenciada, donde las actividades mineras estarán clasificadas en minería de subsistencia, pequeña, mediana y grande.

De estos artículos, vale la pena mencionar de manera literal los siguientes:

- *“ARTÍCULO 19. Mecanismos para el trabajo bajo el amparo de un título en la pequeña minería. Son mecanismos para el trabajo bajo el amparo de un título minero, los siguientes:*

1. Subcontrato de formalización minera. Los explotadores mineros de pequeña escala o pequeños mineros que se encuentren adelantando actividades de explotación antes del 15 de julio de 2013 dentro de áreas ocupadas por un título minero, previa autorización de la autoridad minera competente, podrán suscribir subcontratos de formalización minera con el titular minero para continuar adelantando su explotación.

La Autoridad Minera Nacional efectuará la respectiva anotación en el Registro Minero Nacional en un término no mayor a los quince (15) días hábiles siguientes a la aprobación del subcontrato de formalización por parte de la autoridad minera competente.

El subcontrato de formalización se suscribirá por un periodo no inferior a cuatro (4) años prorrogable de manera sucesiva.

La suscripción de un subcontrato de formalización minera no implicará la división o fraccionamiento del título minero en cuya área se otorga el derecho a realizar actividades de explotación minera. No obstante, podrán adelantarse labores de auditoría o fiscalización diferencial e independiente a quienes sean beneficiarios de uno de estos subcontratos. El titular del subcontrato de formalización deberá tramitar y obtener la correspondiente licencia ambiental. En el caso en el que el título minero cuente con dicho instrumento, este podrá ser cedido en los términos de ley.

Autorizado el subcontrato de formalización minera, el subcontratista tendrá bajo su responsabilidad la totalidad de las obligaciones inherentes a la explotación de minerales dentro del área del subcontrato, así como las sanciones derivadas del incumplimiento normativo o legal. No obstante, cuando el área objeto del subcontrato de formalización esté amparada por licencia ambiental otorgada al titular minero, este será responsable hasta que se ceda o se obtenga un nuevo instrumento ambiental para dicha área.

El titular minero solo podrá suscribir subcontratos de formalización minera hasta un treinta (30%) por ciento de su título minero, y estará en la obligación de informar a la Autoridad Minera cualquier anomalía en la ejecución del subcontrato, según la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional.

Ministerio de Minas y Energía

Dirección: Calle 43 No.57 - 31, CAN, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 2200300

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910180

2. Devolución de áreas para la formalización minera. 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.

Cuando se trate de reubicación, los pequeños mineros deberán tramitar y obtener previo al inicio de las actividades de explotación el respectivo título minero y la correspondiente licencia ambiental, de conformidad con la normatividad vigente. En el evento de no obtenerse dichas autorizaciones el área será liberada para ser otorgada por el régimen ordinario.

Los beneficiarios de títulos mineros podrán devolver áreas para la formalización, en cualquier etapa del título, no obstante, en la etapa de exploración esta devolución solo podrá realizarse como resultado de un proceso de mediación. La Autoridad Minera dará trámite inmediato a la devolución de estas áreas. ...”

- **“ARTÍCULO 20. Áreas de reserva para el desarrollo minero. Las áreas de reserva para el desarrollo minero serán las siguientes:**

Áreas de Reserva Estratégica Mineras: ...

Áreas de Reserva para la formalización: La Autoridad Minera Nacional podrá delimitar áreas de Reserva Estratégica Minera para la formalización de pequeños mineros, sobre áreas libres o aquellas que sean entregadas a través de la figura de devolución de áreas para la formalización minera.

Áreas de Reserva para el desarrollo minero-energético: ...

No podrán ser áreas de reservas para el desarrollo minero las áreas delimitadas como páramos y humedales.”

- **“ARTÍCULO 21. Clasificación de la Minería. Para efectos de implementar una política pública diferenciada, las actividades mineras estarán clasificadas en minería de subsistencia, pequeña, mediana y grande. El Gobierno nacional las definirá y establecerá los requisitos teniendo en cuenta el número de hectáreas y/o la producción de las unidades mineras según el tipo de mineral. Para la exploración solo se tendrán en cuenta las hectáreas...”**

Por su parte, la Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad”, trajo consigo una serie de artículos que pretendían cerrar de manera permanente las brechas para el ingreso a la legalidad con la opción de contratos de concesión con requisitos diferenciales para pequeños mineros³, devolución de áreas y comunidades étnicas, los cuales en su reglamentación incluyeron la demostración de la capacidad económica de manera diferenciada.

³ “ARTÍCULO 326º. REQUISITOS DIFERENCIALES PARA CONTRATO DE CONCESIÓN MINERA. El Gobierno nacional definirá los requisitos diferenciales para el otorgamiento del contrato de concesión a los mineros de pequeña escala, beneficiarios de devolución de área y comunidades étnicas. Así mismo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá los términos de referencia diferenciales para la elaboración del estudio de impacto ambiental requerido para el licenciamiento ambiental a estos proyectos mineros. Los mineros de pequeña escala, los beneficiarios de devolución de áreas y las comunidades étnicas una vez suscriban el contrato de concesión minera, contarán con un acompañamiento técnico integral y serán objeto de fiscalización diferencial...”

Así mismo, buscando una salida para los tramites de legalización del año 2013 que estaban pendientes de decisión por la autoridad minera, se incluyó el artículo 325 denominado “*tramite de solicitudes de formalización de minería tradicional*”. A través de este artículo se fijaron términos específicos para avanzar en la evaluación y definición de áreas, caso en el cual, las solicitudes que se habían presentado en un área ocupada totalmente por un título minero y se encontraran vigentes, la autoridad minera procedería a realizar un proceso de mediación entre las partes o en caso de estar en área libre, continuarán su trámite con el fin de verificar la viabilidad técnica del desarrollo del proyecto minero de pequeña minería.

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:

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.

ARTÍCULO 2.2.5.4.1.1.4. Beneficiarios de Devolución de Áreas para la formalización. Los pequeños mineros a favor de quienes opere la devolución de áreas de acuerdo con la normatividad vigente aplicable, así como los pequeños mineros que requieren ser reubicados debido a



restricciones ambientales o sociales en la zona donde están ejerciendo sus labores, se sujetarán a las hectáreas y producción prevista para la clasificación de la pequeña minería señalada en los artículos 2.2.5.1.5.4 y 2.2.5.1.5.5 del presente decreto...”.

Como se puede apreciar hasta el momento, para el caso de la pequeña minería, la legislación contempla diversos mecanismos a través de los cuales los mineros pueden acceder a la formalización de sus operaciones. La idoneidad de cada uno de esos mecanismos se establece considerando la situación de legalidad del área objeto de interés, es decir, si se trata de un área libre, titulada o en tránsito a la titularidad. También se debe considerar las características ambientales y ecosistémicas, para poder establecer si existen o no restricciones que viabilicen la compatibilidad de la actividad con estas áreas. Adicionalmente, es necesario revisar las características específicas de quienes estén interesados en adelantar el proceso de formalización minera, pues como se describió en párrafos antecedentes, los mineros deben cumplir condiciones particulares conforme el mecanismo de formalización que sea viable.

Por último, en Colombia existe un desarrollo jurisprudencial importante en esta materia. Las Altas Cortes han proferido una serie de sentencias mediante las cuales se ha reconocido la importancia de la formalización en el sector de la pequeña minería y la minería de subsistencia, tradicional. Es así como en la parte considerativa de la Sentencia C-259 de 2016 del MS Luis Guillermo Guerrero Pérez, la Corte Constitucional enfatizó en la necesidad que representa para el Estado avanzar en los procesos de formalización de quienes ejercen esta actividad:

“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, 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.”

Por su parte, mediante la Sentencia C-389 del 2016, la misma Corte observó que las normas que aluden a la legalización de los pequeños mineros, debe 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

Ministerio de Minas y Energía

Dirección: Calle 43 No.57 - 31, CAN, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 2200300

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910180



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."

Por los argumentos expuestos, el Ministerio de Minas y Energía considera fundamental enfocar los esfuerzos de la Política Pública Minera hacia el fortalecimiento de las condiciones que permitan la formalidad en el sector minero, en especial de aquella minería de pequeña escala que goza, además, del elemento de la tradición, con el fin de dar cumplimiento a los postulados y aspiraciones del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia, Potencia Mundial de la Vida"

Elaborado por: Dirección de Formalización Minera.

Ministerio de Minas y Energía

Dirección: Calle 43 No.57 - 31, CAN, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 2200300

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910180