

Bogotá, 20 de julio de 2021

Honorable Representante  
**JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA**  
Presidente Cámara de Representantes  
Ciudad

**Asunto:** Radicación Proyecto de Ley “Por medio del cual se dictan normas tendientes a garantizar la efectiva legalización y formalización minera y se establecen otras disposiciones”.

Respetada Presidenta,

De conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, presento a consideración de la Honorable Cámara de Representantes, el proyecto de ley “por medio del cual se dictan normas tendientes a garantizar la efectiva formalización minera y se establecen otras disposiciones”

Lo anterior, con la finalidad de que se sirva ordenar a quien corresponda, dar el trámite correspondiente conforme a los términos establecidos por la Constitución y la Ley.

Cordialmente,



HÉCTOR ÁNGEL ORTIZ NÚÑEZ  
Representante a la Cámara por Boyacá

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

### 1. EL APORTE DE LA MINERÍA A LA ECONOMÍA COLOMBIANA Y LA IMPORTANCIA DE LA FORMALIZACIÓN PARA SU CRECIMIENTO.

La importancia del sector minero para el país es innegable. Su aporte en el PIB para el año 2018 fue de \$19.000.000.000.000<sup>1</sup>. De igual forma para ese mismo año las regalías mineras aumentaron 20% al llegar a \$2,5 billones, siendo el carbón, el mineral que más aportó a esta cifra con un total del 89%.

En efecto, el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, pacto por la Equidad” contempla, dentro de sus metas, aumentar la producción de oro a 27 toneladas anuales y que el 60% de la producción de este mineral provenga de títulos mineros, por lo que es necesario seguir ajustando la normatividad minera para alcanzar estos propósitos.

Con esto no se pretende desconocer el avance y disposición del Gobierno nacional para lograr tal fin a través del paquete de artículos incluidos en el ya antes citado Plan Nacional de Desarrollo, dentro de los que se destacan el artículo 23°, relativo a la licencia ambiental temporal para la formalización minera; el artículo 324° que hace mención al trámite de solicitudes de formalización de minería tradicional; de igual forma el artículo 325° referente a los requisitos diferenciales para el contrato de concesión minera y el artículo 326 que desarrolla la figura de la minería de subsistencia.

Sin embargo y aunque estas cifras resultan positivas para la economía nacional, consideramos que a través de la efectiva formalización minera, el aporte de la minería al PIB y pago de regalías aumentará considerablemente, pues hoy se sigue produciendo una fuga de capitales y promocionando el comercio informal de estos minerales.

Pues bien, de acuerdo al estudio realizado por la Defensoría del Pueblo en el año 2015 denominado *La minería sin control: Un enfoque desde la vulneración de los Derechos Humanos*, el panorama de los tramites de solicitudes de formalización minera a lo largo de los últimos 25 años es el siguiente:

---

<sup>1</sup> valor del PIB minero a precios corrientes (no incluye hidrocarburos) en miles de millones de pesos. Fuente: DANE, Cuentas Nacionales.

Programa	Radicadas	Rechazadas	En estudio	Otorgadas
Programa legalización (Ley 141 de 1994).	3.006	S/I	S/I	900
Programa de legalización de minería de hecho. (Art. 165, Ley 685 de 2001).	3.395	2.809	225	361
Programa de formalización de minería tradicional (Ley 1382/10, Decreto 933 de 2013).	8.499	4.877	3.621	1
<b>Total</b>	<b>14.900</b>			<b>1.262</b>

Nótese entonces que solo el 8,46% de las solicitudes de formalización, llegaron a buen término con el otorgamiento del correspondiente título y que el 25,8 % de las solicitudes para la época del estudio se encontraban en trámite, lo cual para la fecha puede encontrarse en términos constantes, teniendo cuenta que los tramites de formalización regidos por la ley 1382 de 2010 y el Decreto 933 de 2010 se encontraban suspendidos dada la declaratoria de inexecutable de dicha ley por falta del requisito de consulta previa **y que solo con la expedición del artículo 325 de la ley 1955 de 2018 se ha reactivado su trámite.**

## 2. DE LA NO CRIMINALIZACIÓN DE LA MINERÍA INFORMAL

No obstante, el inciso cuarto del artículo 325 de la ley 1955 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"", contempló que mientras no se resuelva de fondo el trámite de la solicitud de formalización de minería tradicional no habrá lugar a la aplicación de las medidas previstas en los artículos 161 y 306 de la Ley 685 de 2001, ni a proseguir las acciones penales señaladas en los artículos

159<sup>2</sup> y 160<sup>3</sup> de esta misma ley, sin perjuicio de la aplicación de las medidas preventivas y sancionatorias de carácter ambiental, así como las relacionadas con la seguridad minera, se requiere de manera imperante el desarrollo de una política pública de no criminalización, no solo para aquellos que se encuentran en proceso de formalización minera de que trata el precitado artículo 325, sino para quienes aún no inician su trámite correspondiente, con el propósito de no desconocer i) la relación de ancestralidad con el territorio donde han desarrollado su actividad minera, ii) los principios constitucionales de buena fe y confianza legítima; y que iii) se garanticen sus derechos mínimos, en procura de una vida digna.

En efecto la sentencia C – 275 de 2019, con meridiana claridad expone que a raíz de la proliferación normativa que existe en la categorización de las distintas clases de minería, se ha producido un fenómeno de criminalización de aquella actividad minera que se encuentra en una zona gris o que no se enmarca en las categorías aceptadas normativamente:

*“La importancia que reviste para Colombia el uso del mercurio en el sector minero, en términos ambientales, económicos y sociales, exige que las autoridades competentes para su implementación armonicen esta definición con la normatividad nacional, en aras de la correcta implementación del Convenio de Minamata. **A lo largo de las últimas tres décadas, el Estado colombiano ha venido modificando la estructura minera del país, y utilizando distintos conceptos para clasificar su funcionamiento. Esta tipología no siempre ha sido clara, ni siquiera para las propias autoridades del Estado**<sup>4</sup>, lo que por*

<sup>2</sup> **ARTÍCULO 159. EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN ILÍCITA** La exploración y explotación ilícita de yacimientos mineros, constitutivo del delito contemplado en el artículo 244 del Código Penal, se configura cuando se realicen trabajos de exploración, de extracción o captación de minerales de propiedad nacional o de propiedad privada, sin el correspondiente título minero vigente o sin la autorización del titular de dicha propiedad.

<sup>3</sup> **ARTÍCULO 160. APROVECHAMIENTO ILÍCITO.** El aprovechamiento ilícito de recursos mineros consiste en el beneficio, comercio o adquisición, a cualquier título, de minerales extraídos de áreas no amparadas por un título minero. En estos casos el agente será penalizado de conformidad con lo establecido en el artículo 244 del Código Penal, exceptuando lo previsto en este Código para la minería de barequeo

<sup>4</sup> Según un informe de la Procuraduría General de la Nación, *“desde lo jurídico, la minería ilegal se nutre para vigorizarse, de una evidente anarquía normativa, específicamente de una ambigua y poco clara normatividad minera que cronológicamente ha expedido estatutos incapaces de diferenciar lo ilegal de lo legal y que pareciera verter en un solo molde, las actividades a baja escala que se pudieran permitir a pequeños y tradicionales mineros con las actividades de alto impacto que se desarrollan sin la obtención previa de un título*

**supuesto ha generado mensajes contradictorios en la ciudadanía, que se mueve entre los borrosos márgenes de una actividad criminalizada, en ocasiones; pero también tolerada y auspiciada en otras<sup>5</sup>.** (se resalta)

Continúa la H. Corte Constitucional, haciendo referencia al indebido alcance que se le ha dado al concepto de “ilegalidad” bajo el erróneo entendido que toda actividad que no cuenta con un título minero se ubica en el universo de lo prohibido y es objeto de persecución penal por parte del Estado, en los siguientes términos

*“El concepto de “ilegalidad” resulta insuficiente para entender un fenómeno social, ambiental y económico complejo y en constante cambio. Bajo el rótulo de “ilegalidad” se ha agrupado una diversidad de conductas que, por el simple hecho de no tener un título de concesión minera debidamente registrado ante el Estado, no deberían criminalizarse. Con esta asimilación se corre el riesgo de invisibilizar situaciones constitucionalmente relevantes de subsistencia, de generación de empleo, de trabajo comunitario y de relaciones ambivalentes con el Estado. Fue por esta razón, que la Sala Plena de la Corte Constitucional recientemente advirtió la insuficiencia del*

---

*minero”*. Procuraduría General de la Nación. Minería Ilegal en Colombia: Informe Preventivo Consultado el 15 de mayo de 2019 en

<https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/MINERIA%20ILEGAL%20EN%20COLOMBIA%20%20DOCUMENTO.pdf> Pág. 8-9.

<sup>5</sup> En sentencia T-204 de 2014, la Corte señaló que la llamada *minería ilegal* es un fenómeno “*real y notorio, que por costumbre e inacción del Estado es actualmente una realidad económica y social de la cual dependen ciudadanos que se ven obligados a ocuparse en este oficio informal*”, pero también enfatizó que “*ha sido una actividad tolerada tácitamente por el Estado al permitir su funcionamiento y operación durante extensos períodos de tiempo*”. El caso debía resolver si la decisión de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico –CDA- y la Alcaldía de Mitú, vulneraron los derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital, a la vida digna, a la confianza legítima y a la consulta previa del accionante, como consecuencia del cierre y la suspensión de la minería de hecho en la cual había laborado por 10 años, y de lo cual obtenía el sustento para su familia. Otro caso representativo es lo que ocurrido en el municipio de Marmato en donde históricamente se han explotado de minerales, *de hecho*, y en donde los procesos de formalización han resultado especialmente tortuosos para la población. Al respecto, la Corte Concluyó que “[E]sta, como otras tantas solicitudes de legalización formuladas por pequeños mineros de Marmato sigan pendientes de ser definidas no descalifica el ejercicio de una actividad que, aunque ejercida de manera informal, ha sido reconocida y consentida por el Estado de diversas maneras” Sentencia SU-133 de 2017. MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

*binomio legal-ilegal para entender el sector minero, y propuso el concepto de minería de hecho<sup>6</sup>.”*

Así las cosas, de manera acertada el Máximo Tribunal Constitucional concluye que **“la ausencia de un título de concesión no debe convertirse automáticamente en sinónimo de criminalidad. En la minería de hecho existen distintas dinámicas sociales que no se limitan a la extracción artesanal para la simple subsistencia, a través de técnicas rudimentarias y sin ningún tipo de tecnología<sup>7</sup>, pero que no por ello operan al servicio de redes criminales. Este es pues un fenómeno “real y notorio”<sup>8</sup> que no se conjura a través de una declaratoria de ilegalidad.”** (Se resalta)

Con base en esta ilustración jurisprudencial, existen motivos suficientes para que se le dé el mandato imperativo al Gobierno Nacional por parte del Legislativo para desarrollar una política pública con una visión amplia de los distintos aspectos sociales, económicos, ambientales que rodean la actividad minera que no cuenta con un título minero, partiendo de la base que la ausencia del instrumento no es sinónimo de criminalización e ilegalidad y se observe el principio de buena fe y confianza legítima de estos mineros que antecede a las distintas clasificaciones de minería y su contenido de legalidad, lo cual, sin lugar a dudas, genera inseguridad jurídica y afectación de los derechos adquiridos y expectativas legítimas de los mineros no formalizados.

De otro lado y teniendo en cuenta la temporalidad de los planes nacionales de desarrollo, sumado a la incertidumbre jurídica que puede generar la disposición normativa contenida en el artículo 325 de la ley 1955 de 2019, en cuanto a una posible declaratoria de inexecutable por falta del requisito

---

<sup>6</sup> Con anterioridad, la Sentencia T-095 de 2015. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, ya había avanzado en esta dirección al definir la “minería ilegal o de hecho”, en los siguientes términos: *“Son todas aquellas actividades de exploración y explotación minera que cuentan con las siguientes características: (i) no cuentan con título minero; (ii) no se encuentran inscritas en el Registro Minero Nacional; o (iii) a pesar de contar con título minero, se ejecuta por fuera del área delimitada en la licencia. Por lo general, es ejercida por personas que tradicionalmente se han dedicado a la actividad minera y no han logrado la legalización de su trabajo debido a las dificultades en el cumplimiento de los requisitos para el efecto, sumado a las limitaciones en el acceso a la tecnología, el transporte y la educación”.*

<sup>7</sup> Refiriéndose a la situación ambiental del Río Atrato, en el pacífico Colombiano, la Corte constató que *“La minería ilegal (mecanizada) ha desplazado poco a poco a la minería artesanal tal como la trabajaban ancestralmente las comunidades desde la colonia”* Sentencia T-622 de 2016. MP. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>8</sup> Sentencia T-204 de 2014. MP. Alberto Rojas Ríos.

de la consulta previa, se busca que el Gobierno Nacional desarrolle una política pública con vocación de permanencia en el tiempo, que no se encuentre sometida a los avatares legales y judiciales.

### 3. RECURSOS PARA EL FOMENTO A LA FORMALIZACIÓN MINERA

Las medidas recogidas en la ley 1955 de 2019 se encuentran encaminadas a formalizar al minero que por diversidad de causas no había iniciado el camino hacia la legalidad.

Una de aquellas causas resulta ser la falta de recursos económicos para la realización de los estudios correspondientes para la obtención de la licencia ambiental, la explotación minera bajo los estándares de seguridad permitida y uso de tecnología adecuada, así como el pago de salarios y seguridad social a los trabajadores.

Es por eso que el presente proyecto de ley pretende que se destine un rubro de los recursos de los planes de gestión social de que trata el artículo 22 de la ley 1753 de 2015 al auxilio en el pago de asistencia técnica, estudios que permitan el otorgamiento del instrumento ambiental, adecuación de trabajos y obras de acuerdo a las exigencias de la autoridad minera, aportes a seguridad social y pago de salarios de los trabajadores de aquellas personas que se encuentran en proceso de formalización y carecen de recursos para tal fin.

Consideramos que esta medida coadyuva a cumplir con los propósitos del plan de gestión social en cuanto permitirá la realización de la empresa minera con el cumplimiento de los requisitos legales, de tal suerte que exista un efecto atomizador de beneficios en favor del núcleo familiar del minero que se pretende llegar a un estadio de formalización.

De igual forma se plantea que parte de los recursos de los programas para el fortalecimiento del sector minero de pequeña escala y el programa de generación de condiciones favorables para regularizar la actividad minera de pequeña escala sean destinados a la celebración de convenios interadministrativos con la academia, los cuales tendrán por objeto el acompañamiento técnico en procura del otorgamiento del instrumento ambiental en favor del minero que se encuentra en proceso de formalización.

#### 4. MEDIDAS RELACIONADAS CON LAS ÁREAS DE RESERVA ESPECIAL – ARE

Como hicimos referencia en numerales anteriores, el Plan Nacional 2018 – 2022 “Pacto por Colombia Pacto por la Equidad” incluyó un paquete de artículos relacionados con el trámite de formalización de minería tradicional y de subsistencia. Con esto resulta cristalino que el Gobierno Nacional pretende implementar una nueva normativa y procedimiento con formalidades y plazos distintos a los que hasta hoy se encuentran vigentes en el ordenamiento jurídico colombiano.

Pese a lo anterior no es posible desconocer que en la actualidad existen trámites de formalización minera que se encuentran en proceso y que se rigen por distintas disposiciones vigentes dentro del ordenamiento jurídico colombiano. En efecto, actualmente se encuentran en trámite 348 solicitudes ante la Agencia Nacional de Minería para la declaratoria de Áreas de Reserva Especial, frente a las cuales debe haber una respuesta definitiva y garantizar el derecho de los solicitantes a que se le resuelvan sus solicitudes.

Así las cosas, resultan eficaces las medidas que se adoptan con el presente proyecto de ley en procura de agilizar los trámites para el otorgamiento de Áreas de Reserva Especial y garantizar los derechos de los titulares de estas.

##### 4.1. Transmisión por causa de muerte de los derechos otorgados en virtud de la declaración de una Área de Reserva Especial – ARE.

De una lectura detallada del artículo 31 y 248 de la ley 685 de 2001, así como de la Resolución 266 de 2020 de la Agencia Nacional de Minería se infiere que los derechos que se otorgan a los beneficiarios de la declaratoria de un área de reserva no son susceptibles de ser transmitidos por causa de muerte por parte de su titular a sus legítimos herederos.

En este orden de ideas consideramos que existe un vacío normativo que debe ser colmado, en el entendido que las prerrogativas otorgadas a estos beneficiarios constituyen un derecho subjetivo con un contenido claro y expreso en virtud del cual se le otorga a una comunidad el derecho de desarrollar la explotación de una actividad minera dentro del área delimitada.

Así las cosas, en nuestro sano entender no existe motivo alguno para que estos derechos no puedan ser transmitidos por causa de muerte y que sus legítimos herederos accedan a estos beneficios de explotación minera,



siempre y cuando continúen con el cumplimiento de sus obligaciones como titulares.

## PROYECTO DE LEY No \_\_\_\_ DE 2021 CÁMARA

### “POR MEDIO DEL CUAL SE DICTAN NORMAS TENDIENTES A GARANTIZAR LA EFECTIVA LEGALIZACIÓN Y FORMALIZACIÓN MINERA Y SE ESTABLECEN OTRAS DISPOSICIONES”

El Congreso de Colombia

DECRETA

#### CAPITULO I.

#### DISPOSICIONES GENERALES Y POLITICA DE NO CRIMINALIZACIÓN DE LA MINERÍA NO FORMAL

**Artículo 1. Objeto.**- La presente ley tiene por objeto brindar las herramientas jurídicas, técnicas y financieras que garanticen la efectiva legalización y formalización minera a través de las modalidades de que trata los artículos 31 y 165 de la ley 685 de 2001, el artículo 11 de la ley 1658 de 2013, el artículo 19 de la ley 1753 de 2015, los artículos 325 y 326 de la ley 1955 de 2019 y demás normas reglamentarias.

**Artículo 2. Política pública de no criminalización de la minería informal.** El Ministerio de Minas y Energía en coordinación con la Autoridad Minera, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa, adoptarán una política pública de no criminalización del minero que se encuentra en proceso de formalización, la cual se regirá por los principios de igualdad frente a las cargas públicas, buena fe y confianza legítima. Para ello contarán con un plazo de seis meses a partir de la promulgación de esta ley.

#### CAPITULO II.

#### FOMENTO ECONOMICO A LA FORMALIZACION MINERA

**Artículo 3. Priorización de recursos del plan de gestión social para el fomento de formalización minera.** En virtud de lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 1753 de 2015, la autoridad minera deberá incluir como criterio de

priorización de los Planes de Gestión Social (PGS) dentro de los contratos de Concesión Minera, la financiación de los costos para la formalización minera para aquellos solicitantes que demuestren falta de capacidad económica que impida acceder a los beneficios de los programas de formalización, en los términos del artículo 5 de la presente ley.

**Parágrafo Primero:** El Ministerio de Minas y Energía reglamentará los requisitos para acceder a los recursos para la formalización minera por parte de los solicitantes que demuestren falta de capacidad económica.

**Artículo 4. Priorización de recursos de los programas de fortalecimiento del sector minero y de generación de condiciones favorables para regularizar la actividad minera.** El Ministerio de Minas y Energía priorizará los recursos de los programas para el fortalecimiento del sector minero de pequeña escala y el programa de generación de condiciones favorables para regularizar la actividad minera de pequeña escala en el territorio nacional con destino a la celebración de convenios interadministrativos con la academia, los cuales tendrán por objeto el acompañamiento técnico en procura del otorgamiento del instrumento ambiental en favor del minero que se encuentra en proceso de formalización.

**Artículo 5. Destino de los recursos para la formalización minera.** Los recursos económicos para la formalización minera deberán ser destinados al pago de asistencia técnica, estudios que permitan el otorgamiento del instrumento ambiental, adecuación de trabajos y obras de acuerdo con las exigencias de la autoridad minera, aportes a seguridad social y pago de salarios de los trabajadores de aquellas personas que se encuentran en proceso de formalización.

### CAPITULO III

#### DISPOSICIONES PARA LAS AREAS DE RESERVA ESPECIAL – ARE

**Artículo 6. Transmisión por causa de muerte de los derechos otorgados en virtud de la delimitación y declaración de una Área de Reserva Especial – ARE.** Los derechos otorgados a los miembros de una comunidad minera en virtud de la declaración de una Área de Reserva Especial – ARE, serán considerados de contenido patrimonial y susceptibles de transmisión por causa de muerte a los legítimos herederos del titular, siempre y cuando la Área de Reserva Especial se encuentre vigente.

**Artículo 7. Plazos para la realización de la visita de verificación de tradicionalidad.** La visita de verificación de tradicionalidad para la declaratoria de una Área de Reserva Especial de que trata el artículo 8 de la resolución 266 de 2020 de la Agencia Nacional de Minería, deberá realizarse en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la evaluación de la solicitud presentada para la comunidad minera.

En dado caso que la visita de verificación de tradicionalidad no se lleve a cabo dentro del plazo establecido en el inciso anterior, se entenderá que se cumple efectivamente con el requisito de tradicionalidad.

#### CAPITULO IV DISPOSICIONES FINALES

**Artículo 8. Vigencia** La presente ley rige a partir de su promulgación. Lo previsto en el artículo 6° de la presente ley regirá para las Áreas de Reserva Especial declaradas con anterioridad a la expedición de la presente ley.

Del Honorables Representante,



HÉCTOR ÁNGEL ORTIZ NÚÑEZ  
Representante a la Cámara por Boyacá

Ortiz Núñez