

Bogotá, D.C. 29 de julio de 2026

Doctor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁZQUEZ

Secretario General

Cámara de Representantes

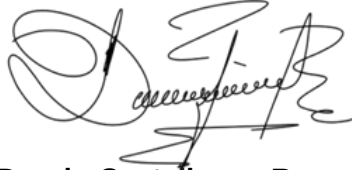
Congreso de la República

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley “*Por la cual se establece un procedimiento para la formalización gradual de la minería de subsistencia y de pequeña escala, se crea el Programa Nacional de Asistencia Técnica, Jurídica y Social para apoyar dichos procesos y se dictan otras disposiciones*”.

Respetado Doctor:

En cumplimiento de mi deber constitucional y legal, actuando en consecuencia con lo establecido por las disposiciones de los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, y en mi calidad de Congresista de la República de Colombia, me permito radicar ante su despacho el presente Proyecto de Ley para darle el trámite pertinente ante la Cámara de Representantes.

Cordialmente,

 ANA LIGIA MORA MARTÍNEZ Representante por el Departamento de Antioquia Partido Centro Democrático	 Daruin Castellanos Romero Representante por el Departamento del Meta
 HERNÁN DARÍO CADAVID MARQUÉZ Senador de la República	

PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2026

“Por la cual se establece un procedimiento para la formalización gradual de la minería de subsistencia y de pequeña escala, se crea el Programa Nacional de Asistencia Técnica, Jurídica y Social para apoyar dichos procesos y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto establecer un procedimiento especial para la formalización gradual en el cumplimiento de las obligaciones legales, técnicas, ambientales y sociales en la minería de subsistencia y de pequeña escala en la explotación, beneficio y comercialización de minerales.

Parágrafo. Esta formalización gradual se entiende desde la obtención de los permisos ambientales y mineros hasta el fortalecimiento del proceso de seguimiento y control por parte de las autoridades.

ARTÍCULO 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN. Las disposiciones de la presente ley se aplicarán en todo el territorio nacional en áreas no excluidas para la minería a las personas naturales, organizaciones de minería de pequeña escala, asociaciones, cooperativas y demás formas asociativas que desarrollen actividades de minería de subsistencia o de pequeña escala.

La implementación de las medidas previstas en la presente ley priorizará las zonas identificadas como afectadas por minería ilegal o con alta presencia de minería informal por parte de la Agencia Nacional de Minería o la entidad que haga sus veces, con corte al 30 de junio de 2026.

Deberán acogerse al procedimiento especial de formalización gradual aquellos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 2250 de 2022, y que se encuentren en alguno de los siguientes supuestos:

- a) Que desarrollen actividades en áreas donde no exista un título minero vigente inscrito en el Registro Minero Nacional.
- b) Que desarrollen actividades dentro de áreas amparadas por un título minero vigente, siempre que exista un Acuerdo Transitorio de Coexistencia Minera suscrito con el titular minero, sin sobrepasar un límite que pueda afectar la explotación futura del título, el cual deberá ser establecido y soportado por el respectivo titular ante la entidad competente.

ARTÍCULO 3. DEFINICIONES. Para la aplicación de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

- **Ventanilla Única para la Formalización Minera:** Mecanismo de coordinación interinstitucional, soportado en una plataforma tecnológica interoperable, que integra en un solo punto de acceso los trámites, actuaciones y servicios requeridos para los procesos de formalización gradual de la minería de subsistencia y de pequeña escala. La Ventanilla Única facilitará la articulación entre la autoridad minera, la autoridad ambiental y las demás entidades competentes, entre ellas el Ministerio del Interior, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) y aquellas que, conforme a sus competencias legales, deban intervenir en el proceso de formalización.
- **Permiso Inmediato Temporal de Explotación (PITE):** Acto administrativo de carácter temporal, mediante el cual se autoriza el desarrollo de actividades de explotación minera dentro del procedimiento de formalización gradual de la minería de subsistencia y de pequeña escala, previa suscripción del compromiso de cumplimiento del Plan Minero y de Cuidado Ambiental Básico (PM CAB).
- **Plan Minero y de Cuidado Ambiental Básico (PM CAB):** Es el Plan que contiene las obligaciones técnicas, ambientales, operativas y de seguridad minera que deberán cumplirse de manera inmediata.
- **Programa de Trabajo y Obras Diferencial – (PTOD):** El Programa de Trabajos y Obras Diferencial-PTOD, es el instrumento de seguimiento y control, aplicable a las operaciones mineras derivadas de la presente Ley, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2º de la Ley 2250 de 2022.
- **Permiso de Explotación de Transición (PPT):** Acto administrativo de carácter temporal, mediante el cual se autoriza el desarrollo de actividades de explotación minera dentro del procedimiento de formalización gradual de la minería de subsistencia y de pequeña escala, previa radicación del PTOD y el cumplimiento de la Fase 1 del proceso gradual de formalización.
- **Zonas Homogéneas:** Área geográficamente delimitada en la que las actividades de minería de subsistencia o de pequeña escala presentan condiciones geológicas, mineras, ambientales, técnicas y operativas similares, que permiten la formulación, evaluación y ejecución conjunta de instrumentos de planificación, manejo, seguimiento y control previstos en la presente ley.

- **Licencia Ambiental para la Formalización (LAF):** Acto administrativo expedido por la autoridad ambiental competente que autoriza el desarrollo de las actividades mineras de subsistencia y de pequeña escala, una vez culminado satisfactoriamente el procedimiento especial de formalización gradual previsto en la presente ley. Su otorgamiento estará sustentado en un Estudio de Impacto Ambiental para la Formalización (EIAF) y cuando resulte procedente, en los estudios ambientales y líneas base desarrollados para la Zona Homogénea donde se ubique la explotación minera.
- **Estudio de Impacto Ambiental para la Formalización (EIAF):** Instrumento técnico mediante el cual se identifican, evalúan y gestionan los impactos ambientales derivados de las actividades de minería de subsistencia y de pequeña escala dentro del procedimiento especial de formalización. El estudio podrá estructurarse con un componente regional aplicable a una Zona Homogénea y un componente específico correspondiente a cada unidad de explotación, cuando las condiciones geológicas, ambientales, técnicas y territoriales permitan su utilización.
- **Control y Seguimiento para la Formalización (CSF):** Conjunto de actuaciones técnicas, administrativas, ambientales y sociales desarrolladas por las autoridades competentes para verificar el cumplimiento progresivo de las obligaciones establecidas en la presente ley, el Plan Minero y de Cuidado Ambiental Básico (PMCAB), El Plan de Trabajo y Obras Diferencial (PTOD), El Permiso Inmediato Temporal de Explotación (PITE) y el Permiso de Explotación de Transición (PPT) y los demás instrumentos del proceso de formalización, con el fin de garantizar el avance gradual hacia la formalización plena de la actividad minera.

ARTÍCULO 4. DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA RUTA DE FORMALIZACIÓN GRADUAL. Establézcase la "Ruta de Tres Fases" como el procedimiento técnico, legal y ambiental para la formalización de la minería de subsistencia y de pequeña escala:

- **Fase 1: Permiso Inmediato Temporal de Explotación (PITE).** Corresponde a la etapa inicial mediante la cual se otorgará un permiso temporal de explotación hasta por un (1) año, contado a partir de la inscripción en la Ventanilla Única para la Formalización Minera. Durante esta fase el beneficiario deberá: adoptar e implementar el PMCAB de manera inmediata, eliminar totalmente el uso de mercurio, implementar las medidas mínimas de manejo ambiental, y elaborar y radicar el PTOD.
- **Fase 2: Permiso de Explotación de Transición (PPT).** Corresponde a la etapa de consolidación técnica del proyecto. Tendrá una vigencia inicial de hasta seis (6) meses, prorrogable por una sola vez hasta por seis (6) meses adicionales, siempre que el beneficiario acredite el cumplimiento de las

obligaciones de la Fase 1 y la radicación del EIAF. *Dentro de este término máximo legal, la autoridad competente tiene la obligación ineludible de emitir una decisión de fondo. La omisión o mora en la toma de esta decisión dará lugar a la remisión inmediata del expediente a los organismos de control competentes.* Durante esta fase se deberá: ejecutar el PTOD, presentar el EIAF, continuar con el PMCAB, cumplir obligaciones sociales y avanzar hacia la LAF.

- **Fase 3: Licencia Ambiental para la Formalización (LAF).** Corresponde a la etapa final del procedimiento, mediante la cual la autoridad ambiental competente otorgará la Licencia Ambiental para la Formalización, una vez verificado el cumplimiento integral de todas las obligaciones técnicas, ambientales y sociales.

Parágrafo 1. Creación de la Ventanilla Única. Créase la Ventanilla Única para la Formalización Minera como un mecanismo de coordinación interinstitucional para la gestión integral de los trámites.

Parágrafo 2. Mecanismo de gradualidad. El proceso se desarrollará mediante etapas sucesivas de cumplimiento atendiendo la capacidad operativa y económica del pequeño productor minero, sin que ello implique la renuncia a los estándares de protección. De igual forma, la aplicación de la gradualidad se deberá implementar en cada una de las fases desarrolladas en este artículo y por todas las entidades que tienen alguna responsabilidad y/o competencia derivada de esta Ley.

Parágrafo 3. Consulta Previa. Cuando los proyectos requieran consulta previa dentro de una Zona Homogénea, esta podrá adelantarse de manera integral. La autoridad competente facilitará espacios de diálogo regional en las Zonas Homogéneas, sin perjuicio de la garantía del derecho fundamental a la consulta previa específica de cada comunidad étnica afectada.

Parágrafo 4. Formulario Simplificado. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dentro del mes siguiente a la promulgación de esta ley, adoptará el formulario anexo único simplificado para la elaboración del PMCAB:

ANEXO FORMULARIO ÚNICO SIMPLIFICADO

PLAN MINERO Y DE CUIDADO AMBIENTAL BÁSICO (PMCAB)

DILIGENCIAMIENTO OBLIGATORIO. Este formulario debe diligenciarse y suscribirse por todo beneficiario que inicie el proceso gradual de formalización minera, como condición previa e indispensable para su inscripción en la Ventanilla Única y el otorgamiento del Permiso Inmediato Temporal de Explotación (PITE) — Fase 1. Su omisión o falsedad impide continuar el trámite.

1. IDENTIFICACIÓN DEL BENEFICIARIO Y DEL ÁREA

Nombre o razón social	
Identificación (C.C./NIT)	
N.º de radicado — Ventanilla Única	
Municipio, vereda y departamento	
Coordenadas del área y mineral explotado	

2. COMPROMISOS DE OBLIGATORIO CUMPLIMIENTO — FASE 1

Marque cada compromiso y el plazo en que lo ejecutará. Todos son de adopción inmediata al iniciar el proceso de formalización.

☐	Eliminación total e inmediata del uso de mercurio y otros insumos químicos prohibidos.	Plazo: _____
☐	Suscripción del Acuerdo Transitorio de Coexistencia Minera con el titular del área, cuando se desarrollen actividades dentro de un título minero vigente (art. 2º, literal b).	Plazo: _____
☐	Implementación de medidas mínimas de manejo ambiental (aguas, residuos, erosión y suelos).	Plazo: _____
☐	Delimitación, señalización y manejo técnico seguro del área de explotación.	Plazo: _____
☐	Dotación y uso de elementos de protección personal (EPP) para los trabajadores vinculados.	Plazo: _____
☐	Elaboración y radicación del Programa de Trabajos y Obras Diferencial (PTOD), máx. 1 año.	Plazo: _____

3. DECLARACIÓN Y FIRMA

Declaro, bajo la gravedad de juramento, que la información aquí consignada es veraz y que asumo el cumplimiento inmediato y obligatorio de los compromisos anteriores como condición para adelantar el proceso gradual de formalización minera previsto en la Ley ____ de 2026.

Nombre del beneficiario o representante	
Firma	
Fecha	

Espacio exclusivo — autoridad competente

Radicado y fecha de recepción	
Funcionario que recibe	

ARTÍCULO 5. ESTUDIOS DE ZONAS HOMOGÉNEAS. La autoridad ambiental competente deberá elaborar y/o adoptar estudios de zonas homogéneas para la formalización, los cuales constituirán la línea base para la formulación y evaluación de los instrumentos. Los solicitantes únicamente deberán complementar la información correspondiente a las características particulares de su proyecto.

Parágrafo 1. La información contenida en los Estudios de Zonas Homogéneas para la Formalización podrá ser utilizada como soporte técnico en los trámites adelantados ante el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), el Ministerio del Interior y las demás entidades que intervengan en el procedimiento de formalización, sin perjuicio de las evaluaciones, verificaciones y decisiones que, conforme a sus competencias legales, corresponda adoptar a cada una de ellas.

El Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, expedirá términos de referencia diferenciados para los procesos de formalización gradual de la minería de subsistencia y de pequeña escala, que permitan, cuando las condiciones técnicas y arqueológicas lo hagan procedente, la elaboración del Programa de Arqueología Preventiva y del Plan de Manejo Arqueológico para Zonas Homogéneas, evitando la duplicidad de estudios y garantizando la protección del patrimonio arqueológico de la Nación.

Para las fases 1 y 2 del siguiente artículo, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), deberá emitir unos lineamientos mínimos de cumplimiento, entendiendo la gradualidad del proceso de la presente Ley.

Parágrafo 2. Cuando, por las características particulares del proyecto, de la explotación o de la Zona Homogénea, no resulte técnica o jurídicamente procedente la elaboración o utilización de un Estudio de Zonas Homogéneas para la Formalización, el solicitante podrá elaborar y presentar los estudios técnicos y ambientales requeridos de manera individual, de conformidad con la normativa vigente.

Así mismo, la utilización de los Estudios homogéneos para la Formalización será de carácter voluntario para el solicitante, quien podrá optar por presentar estudios individuales cuando lo considere conveniente, sin que ello constituya causal de rechazo o limitación para acceder al procedimiento especial de formalización.

ARTÍCULO 6. USO DE EQUIPOS MECANIZADOS. Modifíquese el artículo 27 de la Ley 2250 de 2022, el cual quedará así: "***Uso de equipos mecanizados en formalización minera:*** La minería de pequeña escala que trabajen bajo alguna de las figuras habilitadas por la Ley para la explotación, que son objeto de permiso inmediato temporal de explotación (PITE) podrán hacer uso de los equipos mecanizados una vez aprobado dicho permiso, siempre y cuando no superen los volúmenes de producción establecidos...".

ARTÍCULO 7. PROTECCIÓN DE BIENES Y MAQUINARIA. El minero tradicional que acredite arraigo en el territorio y manifieste su voluntad de formalizarse mediante la inscripción en la Fase 1, gozará de protección sobre los equipos, maquinaria y demás bienes destinados al desarrollo de la actividad minera. Esta protección estará condicionada a las respectivas verificaciones de cada una de las fases.

ARTÍCULO 8. BENEFICIO Y COMERCIALIZACIÓN. El beneficio de los minerales obtenidos durante el proceso de formalización deberá realizarse en plantas de beneficio o infraestructura de procesamiento legalmente autorizadas, garantizando la trazabilidad y prohibiendo el beneficio individual. En áreas con título minero, se deberá utilizar la infraestructura autorizada por el titular.

ARTÍCULO 9. CERTIFICADO DE ORIGEN DE BENEFICIO (COB). Las plantas de beneficio expedirán el COB por cada lote de mineral procesado. Este será el único documento válido para acreditar la procedencia lícita, el transporte y la comercialización del mineral, amparando incluso el proveniente de unidades bajo las Fases 1 (PITE) y 2 (PPT) de la ruta gradual.

ARTÍCULO 10. COMPRA ESTATAL Y BANCARIZACIÓN. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Minas y Energía, diseñará estrategias para incentivar la compra del oro y otros minerales provenientes de procesos de formalización amparados por esta ley. Para tal fin, podrá coordinar con el Banco de la República, en el estricto marco de su autonomía constitucional, mecanismos que faciliten la comercialización lícita de estos materiales.

Asimismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con la Superintendencia Financiera de Colombia, reglamentará los criterios técnicos para la incorporación progresiva y el acceso al Sistema Financiero Nacional de los mineros que se encuentren transitando la ruta de formalización. El Gobierno Nacional contará con un plazo de hasta seis (6) meses, contados a partir de la expedición de la presente Ley, para emitir dicha reglamentación.

Parágrafo: El cumplimiento de las fases de la ruta de formalización gradual y la expedición del Certificado de Origen de Beneficio (COB) garantizan la trazabilidad del mineral. Esto optimizará las condiciones operativas y de seguridad jurídica para que el Banco de la República, en ejercicio de sus funciones, evalúe y viabilice la

adquisición de una mayor cantidad de material proveniente de la pequeña minería y minería de subsistencia formalizada

ARTÍCULO 11. PROGRAMA NACIONAL DE ASISTENCIA TÉCNICA. Créase el Programa Nacional de Asistencia Técnica, Jurídica y Social para la Formalización Minera, como una estrategia permanente del Estado orientada a brindar acompañamiento integral a los beneficiarios de la presente ley. Sus líneas de acción incluirán, como mínimo, asistencia técnica, ambiental, jurídica, fortalecimiento organizacional, desarrollo empresarial e inclusión financiera.

Las Gobernaciones serán las encargadas de implementar y ejecutar dicho programa en sus respectivos territorios, en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía y las autoridades ambientales competentes.

Parágrafo. El Gobierno Nacional podrá transferir los recursos necesarios a las entidades territoriales para la ejecución de este programa, con cargo a las fuentes de financiación establecidas en el artículo 12 de la presente ley.

ARTÍCULO 12. FINANCIACIÓN. La implementación de la presente ley se financiará con cargo a las siguientes fuentes:

- a) Sistema General de Regalías (SGR).
- b) Fondo de Fomento Minero (Ley 2250 de 2022).
- c) Cooperación internacional.
- d) Presupuesto General de la Nación.
- e) Aportes de entidades territoriales y alianzas público-privadas.
- f) Los recursos de una línea especial de fomento o instrumento financiero que el Gobierno Nacional diseñe para apalancar el desarrollo de estas actividades.

ARTÍCULO 13. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



ANA LIGIA MORA MARTÍNEZ
Representante por el Departamento de
Antioquia
Partido Centro Democrático



Daruin Castellanos Romero
Representante por el Departamento del
Meta



HERNÁN DARÍO CADAVID MARQUÉZ
Senador de la República

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2026

“Por la cual se establece un procedimiento para la formalización gradual de la minería de subsistencia y de pequeña escala, se crea el Programa Nacional de Asistencia Técnica, Jurídica y Social para apoyar dichos procesos y se dictan otras disposiciones”.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Trámite de la iniciativa

El proyecto de ley es de iniciativa de los H.R Ana Ligia Mora Martínez y el Partido Centro Democrático, el cual se radica el 21 de julio de 2026 ante la Cámara de Representantes.

2. Objeto del proyecto de ley

La presente iniciativa legislativa tiene como propósito fundamental establecer un procedimiento especial, transitorio y diferencial para la formalización gradual en el cumplimiento de las obligaciones legales, técnicas, ambientales, sociales y de seguridad en la minería de subsistencia y de pequeña escala en el territorio nacional. Mediante la creación de una "Ruta de Tres Fases" (PITE, PPT y LAF), se busca transitar de la informalidad a la legalidad plena de manera progresiva, reconociendo las realidades territoriales y separando al pequeño minero tradicional de las dinámicas de criminalidad.

2. Justificación

2.1. CONTEXTUALIZACION DE LA MINERIA ILEGAL EN COLOMBIA

La minería ilegal se debe entender como la desarrollada sin estar inscrita en el Registro Minero Nacional, y por tanto, la persona que la realiza de forma artesanal

² Ibid.

Choco, Risaralda y Caldas, es decir, en aproximadamente el 46,8% de los departamentos del país³; y, en hectáreas, un poco más de 69.000 corresponden a la explotación ilícita.

En 2022, se registraron 323 municipios afectados por la explotación ilícita de yacimientos mineros, lo cual incrementó en un 19% respecto al 2021⁴, generando afectaciones sobre el medio ambiente y la salud pública por cuanto en la mayoría de casos, se contaminan fuentes hídricas fundamentales como el derecho al agua y a un medio ambiente sano. Por tanto, este modelo extractivo descontrolado, que en ocasiones es minería de subsistencia para comunidades indígenas, campesinas y vulnerables, requiere de presencia y acompañamiento estatal, mediante herramientas jurídicas y de políticas públicas que les permita desarrollar su actividad con todas las garantías y de manera sostenible ambientalmente.

Las anteriores cifras tienen impacto en materia ambiental, laboral, productividad, institucional, de seguridad, entre otros. En materia seguridad, ha generado el crecimiento de economías ilícitas y por tanto, el incremento de grupos armados irregulares que explotan principalmente, oro y platino; con el fin de, financiar sus actividades ilegales⁵. Por ejemplo, el 70% del oro proviene de actividades desarrolladas por estos grupos armados. Estas cifras, representan la incapacidad que ha tenido el Estado para controlar el uso indiscriminado de los recursos naturales y evitar la expansión de la minería ilegal en zonas que deberían estar bajo una protección ambiental y territorial⁶.

Las consecuencias del control territorial por estos grupos armados han generado conflictos sociales, desplazamiento forzado y un deterioro acelerado del tejido social en las regiones más afectadas, habiendo una precariedad en la garantía de derechos por parte del Estado para estas poblaciones.

En materia de productividad y laboral, los Departamentos de Antioquia, Choco y Cauca concentran más del 80% de la producción nacional, en los que el 95% de las unidades de producción cuenta con menos de 25 trabajadores. Las personas que se dedican a preparar, desarrollar y explotar la minería, son cerca de 350mil personas, generando cerca de un millón de empleos directos⁷.

³ Óp., cit. Procuraduría General de la Nación. Informe Nacional: Minería y contaminación por mercurio en Colombia.

⁴ Óp., cit. Procuraduría General de la Nación. Informe Nacional: Minería y contaminación por mercurio en Colombia.

⁵ Óp., cit. Procuraduría General de la Nación. Informe Nacional: Minería y contaminación por mercurio en Colombia.

⁶ Óp., cit. Procuraduría General de la Nación. Informe Nacional: Minería y contaminación por mercurio en Colombia.

⁷ Procuraduría General de la Nación. Informe Nacional: Minería y contaminación por mercurio en Colombia. Consultado en: Agencia Nacional de Hidrocarburos. 2024. Consultado en <https://www.anh.gov.co>

Las pequeñas organizaciones mineras generalmente, están ligadas con la informalidad, por no tener métodos o tecnologías ambientales adecuados ni estrategias de remediación ambiental en la fase posterior a la explotación, por la falta de recursos económicos que no les permite tener un cierre minero adecuado. Este tipo de minería en su gran mayoría es ejecutada como minería de subsistencia⁸.

Colombia ha intentado resolver problemas estructurales de la pequeña minería, en cuanto a su formalización, por cuanto el Código de Minas equipara las obligaciones de estos pequeños mineros a la de los medianos y grandes, sobrepasando la capacidad e intención de la formalización de la actividad, llevándolos a situaciones económicas de no cumplimiento de estas obligaciones mineras, ambientales ni sociales⁹.

Es importante resaltar que no se debe criminalizar la minería ilegal por cuanto la ausencia de un título minero de concesión, no debe convertirse en un sinónimo de criminalidad. En materia minera existen distintas dinámicas sociales que no se limitan a la extracción artesanal para la subsistencia, a través de técnicas rudimentarias y sin ningún tipo de tecnología, pero que no por ello operan al servicio de redes criminales¹⁰.

La Corte Constitucional en la C 275 de 2019, señala que *“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 binomio legal-ilegal para entender el sector minero, y propuso el concepto de minería de hecho”*.

De acuerdo a lo anterior, no debería denominarse como minería ilegal sino de hecho, la cual pretende formalizarse. Adicionalmente, que es necesaria una formalización gradual de la minería de subsistencia y pequeña escala que permita implementarse como una política de seguridad y orden pública, así como de desarrollo sostenible de las regiones más afectadas. Debe ser una formalización gradual, por cuanto la formalización instantánea e inmediata ha demostrado ser un fracaso sistemático, en ese sentido al implementar un mecanismo de cumplimiento sucesivo que atienda a la capacidad operativa y económica del pequeño productor,

⁸ Óp., cit. Procuraduría General de la Nación. Informe Nacional: Minería y contaminación por mercurio en Colombia.

⁹ Óp., cit. Procuraduría General de la Nación. Informe Nacional: Minería y contaminación por mercurio en Colombia.

¹⁰ Sentencia Corte Constitucional. C 275 de 2019.

el Estado logra un impacto directo en el orden público en el aislamiento del crimen organizado, monitoreo y erradicación del mercurio:

- **Aislamiento del crimen organizado:** Al otorgar un Permiso Inmediato Temporal de Explotación (PITE), el Estado legaliza temporalmente al minero tradicional, arrebatándole a los grupos armados su base social y su capacidad de extorsión.
- **Monitoreo y erradicación del mercurio:** La ruta gradual condiciona la permanencia en el programa a la eliminación inmediata del uso de mercurio en la Fase 1. Es operativamente más efectivo tener a un minero en transición bajo el radar del Estado, que a un minero furtivo contaminando sin control.

2.2. MINERÍA DE SUBSISTENCIA Y DE PEQUEÑA ESCALA EN COLOMBIA

Inicialmente, es importante comprender que la minera de subsistencia es la actividad minera desarrollada por personas naturales o grupo de personas que se dedican a la extracción y recolección, a cielo abierto y por medio y herramientas manuales, sin la utilización de ningún tipo de equipo mecanizado o maquinaria para su arranque¹¹. Este tipo de minera solo requiere la inscripción ante la alcaldía de la jurisdicción en la cual se ejerce la actividad, a través de la plataforma habilitada por la Agencia Nacional Minera.

Por otro lado, la minería de pequeña escala o pequeña minería es considerada como tal si el título minero en fase de exploración o de construcción y montaje comprende un área menor o igual a 150 hectáreas¹².

La minería de subsistencia y de pequeña escala son una de las principales fuentes de ingreso de distintas comunidades, a través de la cual se llevan al mercado importantes minerales destinados al consumo interno y otros, son comercializados con fines de exportación. Sin embargo, las personas que ejecutan esta minería coincide con las presencia de pobreza multidimensional y con ausencia de condiciones efectivas para la formalización y fomento de estas actividades¹³.

La minera de subsistencia es indispensable para el desarrollo de algunas regiones, estimulando la economía de ellas, a través de la demanda de bienes y servicios, sin embargo los presenta obstáculos como; brechas en desarrollo tecnológico, una baja productividad, un limitado o nulo acceso al sector financiero, unas condiciones precarias de higiene y salud ocupacional, así como de seguridad en el trabajo, un

¹¹ Ministerio de Minas y Energía. Plan de acción nacional sobre mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala en Colombia. 2023. Consultado en: <https://www.minenergia.gov.co/documents/11527/PlanAccionNacional-MercurioMineriaArtesanal-Peque%C3%B1aEscala-2023.pdf>

¹² Presidencia de la República. Decreto 1666 de 2016. Artículo. 2.2.5.1.5.4

¹³ Op., cit. Ministerio de Minas y Energía. Plan de acción nacional sobre mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala en Colombia.

muy bajo acceso a la oferta estatal, una precaria organización y capacidades de gestión insuficientes, entre otras¹⁴.

La economía de subsistencia hace referencia a las personas con negocios que por cuenta propia, tienen baja productividad y por tanto, a través de los medios necesarios adquieren su sustento propio. Según el Ministerio de Minas y Energía de un estudio tomado del DANE *“la línea de pobreza monetaria en Colombia para el 2019 es de \$331.688 mensuales per cápita (Salazar Sierra, 2021). En ese año, alrededor de 21 millones de personas subsistieron con menos de esa cifra y, algo más alarmante aún, alrededor de 7.5 millones de personas en el país subsistieron en el 2020 con ingresos de menos de \$145.000 al mes”*¹⁵.

Por tanto, debe reconocerse que la minera de subsistencia al realizarse en áreas rurales, de difícil acceso con características socioeconómicas mencionadas anteriormente, y que no hay una presencia institucional, ni tienen las capacidades para cumplir con las obligaciones para desarrollar la actividad, deben satisfacer sus necesidades básicas de algún medio, ejerciendo la minera de subsistencia. Por tanto, es deber del Estado buscar alternativas para su formalización y por tanto, garantizar sus derechos fundamentales como el derecho a una vida digna, derecho al trabajo, entre otros.

Al 31 de diciembre de 2021, se encontraban inscritos en Genesis 113.446 mineros, en donde el 54,9% son de Antioquia, 14,1% son de Choco y 11% de Bolívar. Adicionalmente, es desarrollada en un 49,1% son hombres y en 50,9% son mujeres, y el 34% tienen vivienda familiar, 42% vive en arriendo y el 24% cuenta con vivienda propia¹⁶.

En cuanto a los ingresos mensuales por la actividad minera de subsistencia, el 62% de los mineros registrados devengan menos de 1 salario mínimo mensual legal vigente- SMLMV- (70.336 mineros); el 18%(20.420) tienen ingresos de 1 a 2 SMLMV y el 20% (22.689) tienen ingresos por más de 3 SMLMV.

Actualmente, la minería de subsistencia y pequeña escala presenta obstáculos como restricciones y prohibiciones ambientales y sociales, que impiden la legalización y formalización¹⁷.

De acuerdo al último censo minero departamental, de los 102.742 mineros censado, el 32% no tenía un título minero. Adicionalmente, se estima que el 72% de las minas

¹⁴ Ministerio de Minas y Energía. Política pública para la minería de subsistencia en Colombia. 2022.

Consultado en:

https://www.minenergia.gov.co/documents/5975/DT_Se_adopta_la_Pol%C3%ADtica_Nacional_para_la_miner%C3%ADa_de_Subsistencia.pdf

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Óp., cit. Ministerio de Minas y Energía. Política pública para la minería de subsistencia en Colombia

¹⁷ Óp., cit. Ministerio de Minas y Energía. Plan de acción nacional sobre mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala en Colombia.

del país, corresponden a pequeña minera y de estas, el 66% es ilegal. Adicionalmente, el 39% de las pequeñas minas ilegales llevan más de 10 años en explotación minera, lo cual podrían considerarse como minera tradicional que no ha sido formalizada¹⁸.

En el 2022, la minera de subsistencia tenía inscritos 91.433 mineros, de los cuales 87.752 eran barequeros y chatarreros de mineral de oro. En cuanto a los 57.039 registros relacionados con la explotación de oro, 50.600 son barequeros y 3.333 a explotación de subsistencia diferente al barequeo, mientras que a penas 1.007 tienen título minero¹⁹.

Se ha demostrado que a producción aurífera es predominantemente artesanal en el país, puesto que la pequeña minera y la minera de subsistencia de oro, representan una alternativa económica importante para las personas en situación de pobreza, especialmente en zonas rurales y con altos índices de necesidades básicas insatisfechas en regiones como: nordeste y bajo Cauca antioqueño; Condoto, Istmina, Lloró y otras en Chocó; sur de Bolívar; Llanadas y Sotomayor en Nariño; Vetas y California en Santander—, donde la población depende económicamente en un 90 % de la minería²⁰.

Lo anterior, lo confirma el Plan Nacional de Ordenamiento Minero, el cual establece que la minería del oro se desarrolla principalmente en sitios apartados, con débil presencia institucional y en donde hay presencia de mineros informales, minería ilegal y grupos al margen de la ley²¹.

En ese sentido, la informalidad tiene causas como las condiciones sociales y ambientales, y que algunas herramientas dadas por el Estado, no son efectivas para garantizar que los pequeños mineros puedan desarrollar su actividad de una forma adecuada, principalmente porque no hay acciones efectivas para su formalización. Adicionalmente, la no formalización ha llevado a la marginalización y estigmatización de esta población como parte de una minería criminal, y ha negado el progreso tecnológico²².

Adicionalmente, hay una fuerte desprotección por parte del Estado de sujetos de especial protección constitucional, puesto que hay pueblos indígenas y

¹⁸ Óp., cit. Ministerio de Minas y Energía. Plan de acción nacional sobre mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala en Colombia.

¹⁹ Op., cit. Ministerio de Minas y Energía. Plan de acción nacional sobre mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala en Colombia.

²⁰ Op., cit. Ministerio de Minas y Energía. Plan de acción nacional sobre mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala en Colombia.

²¹ UPME . Plan Nacional de Ordenamiento Minero. 2014. Los municipios mineros en Colombia: características e impactos sobre el desarrollo. Consultado en: <https://docs.upme.gov.co/SIMEC/simco/PlaneacionSector/Documents/Plan%20nacional%20de%20desarrollo%20minero.pdf>

²² Op., cit. Ministerio de Minas y Energía. Plan de acción nacional sobre mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala en Colombia.

comunidades afrodescendientes que no tienen garantía ni reconocimiento de su labor minera, lo cual ha generado que algunas poblaciones deban desarrollar su actividad en condiciones de informalidad, en donde del total de las minas ilegales en el país trabajan 1048 indígenas y 6870 afrocolombianos²³.

En ese sentido, es necesaria una formalización gradual minera con el fin de evitar una desconexión total con la realidad de los territorios rurales apartados. Imponer requisitos técnicos, financieros y burocráticos idénticos de manera inmediata a un barequero que extrae mineral con herramientas manuales solo perpetúa una ilegalidad estructural e institucionalizada. Un enfoque progresivo y escalonado permite crear un régimen legal de transición o "vía de regularización" adaptado a sus capacidades reales. Esto es fundamental para otorgarles seguridad jurídica: al reconocer su arraigo e historia, se les protege del despojo de sus tierras y de la persecución penal, transformando su estatus de "infractores de la ley" a ciudadanos con títulos y derechos reconocidos que pueden defender legalmente su sustento frente a grandes concesiones.

Asimismo, el diseño de mecanismos legales de formalización progresiva es la herramienta más eficaz para que el Estado recupere el control institucional y el ordenamiento territorial en zonas de frontera o de conflicto. Al flexibilizar los pasos iniciales de la legalización, se incentiva a los mineros informales a salir de la clandestinidad y a registrarse voluntariamente, lo que permite al Estado saber con precisión quiénes, dónde y cómo se están explotando los recursos del subsuelo. Legalmente, esto traza una línea divisoria clara e inequívoca entre la minería tradicional de supervivencia y la minería criminal financiada por grupos al margen de la ley.

2.3. NECESIDAD DE UNA NUEVA NORMATIVA

En Colombia, se ha expedido una serie de normativa con el fin de enfrentar el reto de la formalización minera con el fin de garantizar el ejercicio de esta actividad de manera legal, en condiciones sostenibles ambientalmente y garantizando los derechos de las personas que la han desarrollado por años, como principal fuente de ingreso.

Dentro de la normativa reciente, se encuentra 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"*. Esta ley tiene por objeto establecer un marco jurídico especial en materia de legalización y formalización minera tradicional y de pequeña escala, la cual fue expedida con una muy buena intención, sin embargo, sigue presentando obstáculos para materializar la formalización de los mineros de subsistencia y de pequeña escala.

²³ Op., cit. Ministerio de Minas y Energía. Plan de acción nacional sobre mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala en Colombia.

Las personas que desarrollan la minera de subsistencia y de pequeña escala, han presentado los siguientes obstáculos frente a la Ley 2250 de 2022:

- Requisitos de “Minería tradicional” imposible de demostrar , al encontrarse la mayoría de personas que se dedican a esta actividad en zonas rurales dispersas y en la informalidad, no cuentan con soportes documentales para probar la explotación continua e ininterrumpida por mínimo 10 años
- Estancamiento de los procesos de mediación entre los titulares mineros interesados en las celdas ocupadas parcialmente y los mineros tradicionales que las ocupan, por cuanto se activa por parte del titular minero, el cual suele negarse por temor a pasivos ambientales o contractuales.
- Altos costos de los estudios de impacto y licencias de la ANLA o CARs, los cuales requieren una gran inversión y tramites idénticos a los de la mediana minera
- Imposibilidad de cumplir con la exigencia financiera para hacer parte del Fondo de Fomento Minero, puesto que las reglas de debida diligencia que se exige para la venta del oro y minerales y el los estándares financieros, generan que no puedan vender su mineral legal y formalmente

Durante más de cuatro décadas, los esfuerzos para formalizar a la pequeña minería han fracasado debido a un tratamiento normativo inflexible. La exigencia de requisitos equiparables a los de la gran y mediana minería, impuesta desde el Código de Minas (Ley 685 de 2001), erosionó la capacidad de los pequeños mineros para formalizarse, empujándolos a una informalidad que hoy se confunde con la ilegalidad y la criminalidad.

Este vacío institucional ha traído consecuencias devastadoras:

- **Contaminación descontrolada:** La minería informal ha vertido cantidades alarmantes de mercurio en los ecosistemas. Se estima que el uso de este metal alcanzó las 304 toneladas en Bolívar, 195 en Chocó y 170 en Antioquia, contaminando severamente ríos, suelos y bioacumulándose en peces de consumo humano.
- **Problemas sociales:** La actividad ilícita está estrechamente vinculada a la violencia, la explotación laboral y el desplazamiento forzado.

Por tanto, el minero de subsistencia y de pequeña escala, necesita una ley que le permita una transición urgente hacia la formalización con un enfoque diferencial interseccional, en donde se comprenda que la formalización no es un trámite técnico-minero, sino una política integral de sustitución y ordenamiento del territorio que proteja los derechos humanos del minero tradicional.

2.3 CONTENIDO Y CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley está compuesto por 13 artículos, los cuales se describen a continuación:

- **Artículo 1°. Objeto.** Carear un procedimiento especial para que la minera de subsistencia y pequeña escala pueda cumplir con sus obligaciones legales, técnicas, ambientales y sociales durante la explotación, beneficio y comercialización.
- **Artículo 2°. Ámbito de aplicación.** En todo el territorio nacional (áreas permitas para la minería) para personas naturales, organizaciones, asociaciones y cooperativas de minería de subsistencia y pequeña escala. Aplica para quienes operen en áreas sin título minero vigente o dentro de áreas tituladas que cuenten con un Acuerdo Transitorio de Coexistencia Minera.
- **Artículo 3°. Definiciones.** Se establecen las definiciones de mecanismos e instrumentos como la Ventanilla Única, el Permiso Inmediato Temporal de Explotación (PITE), el Plan Minero y de Cuidado Ambiental Básico (PM CAB), el Programa de Trabajo y Obras Diferencial (PTOD), el Permiso de Explotación de Transición (PPT), las Zonas Homogéneas, la Licencia Ambiental para la Formalización (LAF), el Estudio de Impacto Ambiental para la Formalización (EIAF) y el Control y Seguimiento para la Formalización (CSF).
- **Artículo 4°. Diseño e implementación de la ruta de formalización.** Establece una ruta de tres fases: Fase 1 (PITE), permiso temporal de hasta 1 año; fase 2, consolidación técnica de hasta 6 meses prorrogables por otros 6 meses, donde se ejecuta el PTOD y se presenta el EIAF y fase 3, licencia ambiental para la formalización (LAF).
- **Artículo 5°. Estudios en zonas homogéneas.** Obliga a las autoridades ambientales a elaborar estudios técnicos por zonas con condiciones similares para que sirvan de línea base general, de modo que el minero solo deba aportar la información específica de su proyecto. El ICANH deberá emitir lineamientos mínimos graduales y términos diferenciales para el Programa de Arqueología Preventiva en estas zonas. El uso de estos estudios colectivos es voluntario; el minero puede optar por presentar estudios individuales.
- **Artículo 6°. Uso de equipos mecanizados.** Modifica la Ley 2250 de 2022 para autorizar explícitamente a los pequeños mineros que tengan el Permiso Inmediato Temporal de Explotación (PITE) aprobado a utilizar maquinaria mecanizada, siempre que respeten los límites de producción fijados.
- **Artículo 7. Protección de bienes y maquinaria.** Otorga protección legal sobre los equipos y maquinarias de los mineros tradicionales que demuestren arraigo y se inscriban en la Fase 1 de la ruta. Esta protección se mantiene condicionada al cumplimiento verificado de cada fase.

- **Artículo 8. Beneficio y comercialización.** Prohíbe el procesamiento individual de minerales y ordena que el beneficio se realice únicamente en plantas o infraestructuras legalmente autorizadas para asegurar la trazabilidad del material.
- **Artículo 9. Certificado de Origen de Beneficio (COB).** Establece que las plantas autorizadas expedirán este certificado por cada lote procesado. Este documento será el único soporte legal válido para demostrar la procedencia lícita, transportar y comercializar el mineral, cubriendo incluso la producción de las fases temporales (Fases 1 y 2).
- **Artículo 10. Compra estatal y bancarización.** Ordena al Ministerio de Minas diseñar estrategias de compra del mineral formalizado en coordinación con el Banco de la República. Asimismo, da un plazo de 6 meses al Ministerio de Hacienda y a la Superfinanciera para reglamentar los criterios de acceso e inclusión de estos mineros en el sistema financiero nacional, usando el COB como garantía de trazabilidad y seguridad jurídica.
- **Artículo 11. Programa Nacional de Asistencia Técnica.** Crea una estrategia estatal permanente de acompañamiento técnico, ambiental, jurídico, organizacional y financiero. La ejecución de este programa queda a cargo de las Gobernaciones en coordinación con el Ministerio de Minas y las autoridades ambientales.
- **Artículo 12. Financiación.** Define las fuentes de recursos para ejecutar la ley, las cuales incluyen el Sistema General de Regalías (SGR), el Fondo de Fomento Minero, cooperación internacional, el Presupuesto General de la Nación, aportes locales, alianzas público-privadas y líneas especiales de fomento financiero del Gobierno.
- **Artículo 13. Vigencia y derogatorias:** Determina que la ley entra en vigor a partir de su publicación oficial y anula cualquier norma anterior que la contradiga.

Esta propuesta normativa es necesaria y conveniente en Colombia ya que introduce una ruta de formalización transicional y escalonada o gradual en tres fases que sustituye la imposición de requisitos inmediatos e inalcanzables por un cumplimiento progresivo adaptado a la realidad del territorio. A través de instrumentos como el Permiso Inmediato Temporal de Explotación (PITE) y el Plan Minero y de Cuidado Ambiental Básico (PMCAB), es proyecto de ley propone que el minero tradicional pueda ingresar al sistema legal de forma simplificada, eliminando prácticas críticas como el uso de mercurio a cambio de garantías reales para su actividad.

Este enfoque de gradualidad administrativa y ambiental, gestionado de manera eficiente mediante una Ventanilla Única, reduce drásticamente las barreras burocráticas y evita que los pequeños productores sean medidos con los mismos estándares de la gran minería, permitiéndoles operar con el amparo del Estado mientras consolidan sus estándares técnicos y ambientales.

Asimismo, el proyecto de ley es conveniente al resolver de forma integral los vacíos de seguridad jurídica, comercialización y exclusión financiera que históricamente

han asfixiado a la minería de subsistencia y de pequeña escala. Al otorgar una protección legal explícita sobre los bienes y maquinaria de los mineros con arraigo territorial, la ley frena la persecución administrativa de las explotaciones en tránsito hacia la legalidad, al tiempo que abre caminos viables para la coexistencia en áreas ya tituladas mediante acuerdos concertados. Finalmente, la creación del Certificado de Origen de Beneficio (COB) y la obligatoriedad de articular estrategias de compra estatal con el Banco de la República y de bancarización con la Superintendencia Financiera atacan la informalidad. Esto permite desplazar los circuitos de intermediación ilegal, garantizando la trazabilidad del mineral y convirtiendo la formalización en una política real de inclusión socioeconómica y paz territorial financiada por el Sistema General de Regalías y el Presupuesto General de la Nación.

3. Fundamentos jurídicos

El presente proyecto de ley respeta estrictamente el Bloque de Constitucionalidad y se fundamenta en:

3.1. Marco constitucional

- **Artículo 1.** Colombia con autonomía de las entidades territoriales, democrática, participativa y fundada en el respeto de la dignidad humana, el trabajo y prevalencia del interés general.
- **Artículo 2.** Fines esenciales del Estado. 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.
- **Artículo 13.** Derecho a la igualdad. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.
- **Artículo 25.** El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

- **Artículo 79.** Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.
- **Artículo 93.** Bloque de constitucionalidad, los instrumentos internacionales ratificados por Colombia hacen parte del ordenamiento jurídico.

3.2. Marco legal

- Código de Minas (Ley 685 de 2001), el cual establece los derechos de explotación bajo la administración del Estado, con el objetivo de fomentar la minería sostenible.
- Ley 1658 de 2013, prohibición del uso de mercurio en la minería, con un periodo de eliminación gradual que culminó en julio de 2023, momento desde el cual está prohibido su uso en todo el territorio nacional, en todos los procesos industriales y productivos, lo que incluye los procesos de importación y exportación desde y hacia el territorio nacional.
- Ley 2250 de 2022 del Congreso de la República, por medio de la cual se establece un marco jurídico especial en materia de legalización y formalización minera, así como para el financiamiento y la comercialización de minerales, y se establece una normatividad especial en materia ambiental.
- Resolución 90719 de 2014 expedida por el Minenergía, por la cual se adopta la Política Nacional para la Formalización de la Minería.
- Resolución 91267 de 2014 expedida por el Minenergía, por la cual se reglamenta la definición de explotador a pequeña escala o pequeño minero, que será objeto de los subcontratos de formalización minera, devolución de áreas y beneficios para la formalización establecidos en el art. 11 de la Ley 1658 de 2013.

3.3. Marco jurisprudencial

- T 095 de 2015: Reconoce que la minería tradicional es una actividad desarrollada históricamente por comunidades rurales y que no se puede criminalizar la minería ilegal. Adicionalmente, señala que hay un deber constitucional de formalizar la minería tradicional para proteger el derecho al trabajo, mínimo vital y desarrollo sostenible.
- T 438 de 2015. Se considera que la minería tradicional es desarrollada por personas que históricamente han explotado un yacimiento sin título minero y que la formalización constituye un instrumento para proteger los derechos fundamentales de estas comunidades.

- C 275 de 2019. Considera imperativo que el Estado diseñe trámites, requisitos y cargas públicas diferenciadas y proporcionales a la capacidad económica y técnica de los pequeños productores. Imponer exigencias desproporcionadas equivale a consagrar una exclusión jurídica que perpetúa la informalidad. La minería de pequeña escala y de subsistencia no es simplemente una actividad comercial ordinaria, sino el único medio de sustento y supervivencia para miles de familias en regiones con altos índices de pobreza multidimensional y debilidad institucional. Distingue entre la minería ilegal o de hecho, donde está última tiene como fin el formalizarse.

4.CONFLICTO DE INTERESES

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

Procedo a indicar los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa, así:

“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así: (...)

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir

cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

- b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.
- c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.
- d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.
- e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.
- f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...).

Por tanto, y de forma orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Representantes, ya que es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

En conclusión, este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. Sin embargo, la decisión es netamente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo que se deja a criterio de los representantes basado en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica

5.IMPACTO FISCAL

Dando cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003 “*Análisis del impacto fiscal de las normas*”. Debemos señalar que, los gastos que se generen de la presente iniciativa legislativa se deben entender como incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión al cual haya lugar.

Así las cosas, posterior a la promulgación del presente proyecto de Ley, el Gobierno Nacional deberá promover y realizar acciones tendientes a su ejercicio y

cumplimiento, lo anterior con observancia de la regla y el marco fiscales de mediano plazo.

De conformidad con lo anterior, resulta importante citar un pronunciamiento de la Corte Constitucional acerca del tema, el cual quedó plasmado en la Sentencia C-490 del año 2011, en la cual señala a renglón seguido.

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”. (Negritas fuera de texto).

En el mismo sentido resulta importante citar el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502/2007, en el cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en una barrera, para que las corporaciones públicas (Congreso, asambleas y concejos) ejerzan su función legislativa y normativa:

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirán a concederle una forma de poder de veto al Ministerio de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento”.

De conformidad con lo anterior, y como lo ha resaltado la Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal de las iniciativas parlamentarias que se presenten no puede ser una barrera para establecer disposiciones normativas que requieran gastos fiscales. Mencionando además que si bien compete a los congresistas y a ambas cámaras del Congreso de la República la inexorable responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede ocasionarle al erario, es claro que es el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar

correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros de la Rama Legislativa la inviabilidad financiera del proyecto de Ley que en su momento se estudie, en este caso el que nos ocupa.

Para el proyecto de ley, se prevé que la implementación de estas medidas se financiará articulando fuentes existentes como el Sistema General de Regalías (SGR), el Fondo de Fomento Minero, recursos del Presupuesto General de la Nación y cooperación internacional. Esta destinación representa una inversión directa en la pacificación y la prevención en salud pública.

Con base en lo expuesto anteriormente, pongo a disposición de la Honorable Cámara de Representantes, la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley.

6. CONCLUSIÓN

El Congreso de la República tiene el deber de ofrecerle al país una herramienta legislativa viable. La formalización gradual es el mecanismo más inteligente y constitucional para pacificar las regiones auríferas, proteger los ecosistemas de la devastación del mercurio y arrebatarles las economías ilícitas a las redes criminales.

Por las consideraciones expuestas, ponemos a consideración de los Honorables Congresistas el presente proyecto de ley.

De los Honorables Congresistas,

 ANA LIGIA MORA MARTÍNEZ Representante por el Departamento de Antioquia Partido Centro Democrático	 Daruin Castellanos Romero Representante por el Departamento del Meta
 HERNÁN DARÍO CADAVID MARQUÉZ Senador de la República	