

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO. 314 DE 2020 SENADO

“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE UN MARCO JURÍDICO ESPECIAL PARA LA MINERÍA TRADICIONAL Y LA PEQUEÑA MINERÍA EN MATERIA DE LEGALIZACIÓN Y FORMALIZACIÓN, ASÍ COMO PARA SU FINANCIAMIENTO, BANCARIZACIÓN, COMERCIALIZACIÓN Y SE ESTABLECE UNA NORMATIVIDAD ESPECIAL EN MATERIA AMBIENTAL.”

Bogotá, D. C. 9 de febrero de 2021

Senador:

GUILLERMO GARCÍA REALPE

Presidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente - Senado de la Republica

Ciudad

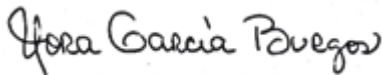
REFERENCIA: Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 314 de 2020 Senado, “Por medio de la cual se establece un marco jurídico especial para la minería tradicional y la pequeña minería en materia de legalización y formalización, así como para su financiamiento, bancarización, comercialización y se establece una normatividad especial en materia ambiental.”

Respetado Señor presidente:

En cumplimiento a la honrosa designación realizada por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Quinta de Senado, y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los Honorables Senadores el Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley Número 314 de 2020 Senado.

Adjunto original en formato PDF con firmas y en formato Word sin firmas.

Cordialmente,



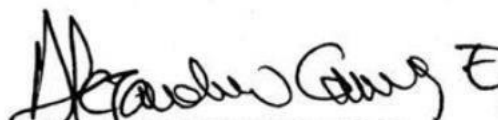
NORA GARCÍA BURGOS
Ponente Coordinadora
Senadora de la República



DAIRA DE JESUS GALVIS ARISTIZÁBAL
Ponente
Senadora de la República



SANDRA LILIANA ORTIZ NOVA
Ponente
Senadora de la República



ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR
Ponente
Senador de la República

PROYECTO DE LEY No. 314 DE 2020 SENADO

“Por medio de la cual se establece un marco jurídico especial para la minería tradicional y la pequeña minería en materia de legalización y formalización, así como para su financiamiento, bancarización, comercialización y se establece una normatividad especial en materia ambiental.”

1. TRÁMITE LEGISLATIVO

El presente Proyecto de Ley fue radicado en la Secretaría General del Senado de la República el día 05 de octubre de 2020 y se publicó en la Gaceta Oficial No. 1097 de 2020 dentro de los términos de Ley.

JUSTIFICACIÓN PARA LA NO ACUMULACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY 314 DE 2020 SENADO Y 344 DE 2020 SENADO

Teniendo en cuenta la decisión de la H. Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, que fundamentada en el Artículo 151 de ley 5ª. 1,992 ordena la acumulación de los proyectos de ley antes enunciados y en el propósito de establecer la no viabilidad en la acumulación de los mismos, se procede a justificar las razones para su no acumulación:

1º. El Proyecto de Ley 314 de 2020 Senado, tiene por objeto establecer un **marco jurídico especial** para la minería tradicional y la pequeña minería en materia de **legalización y formalización**, así como para su financiamiento, bancarización, comercialización y se establece una normatividad especial en materia ambiental.

Por el contrario, el Proyecto de Ley 344 de 2020 Senado, tiene por objeto **modificar de manera general** la Ley 685 de 2001 con el propósito de **resolver el tema de la existencia de una minería de hecho o informal y dar cumplimiento a las obligaciones adquiridas por el Estado colombiano en el Convenio de Minamata**, abordando ejes temáticos que van más allá del objeto del marco jurídico especial contenido en el Proyecto de Ley 314 de 2020 Senado.

2º. En consecuencia el Proyecto de Ley 314 de 2020 Senado, establece mecanismos de legalización (Plan Único de Legalización) y formalización para la minería tradicional y la pequeña minería, mientras el Proyecto de Ley 344 de 2020 Senado pretende resolver el tema de la existencia de una minería de hecho o informal (Barequeo) y dar cumplimiento a las obligaciones adquiridas por el Estado colombiano en el Convenio de Minamata, presentando principalmente una propuesta de normatividad general para el Sector Minero, como la categorización de la actividad minera bajo nuevos parámetros que no corresponden con la regulación existente en la materia y no corresponden a la iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de Ley 314 de 2020 Senado. Como se puede observar en su Artículo 1º. Definición de tipos de minería; el Artículo 2º. Definiciones; y los Artículos 3º. Y 4º. Minería de Subsistencia.

3º. Se puede anotar una situación similar en el Artículo 10º: Período de explotación anticipada para piedras preciosas y semi preciosas, que hace correspondencia con el marco general normativo de la actividad minera y no corresponde con el objetivo normativo plenamente focalizado a la comunidad minera del proyecto de Ley 314 de 2020 Senado.

Con relación al Artículo 11º. Formalización minería anterior a títulos e incluso posterior. Del Proyecto de Ley 344 de 2020 Senado, modificatorio del Artículo 165 de la Ley 685 de 2001, existen serias diferencias en la materia ya que este hace referencia a procesos de Formalización minera, lo que es completamente diferente y/o contrario a lo previsto en el Artículo 2o. Del Proyecto de Ley 314 de 2020 Senado, que establece el mandato de una nueva oportunidad para la legalización de la pequeña minería y la minería tradicional a partir del Plan Único de Legalización Minera. No se debe confundir el término formalización (Organización de carácter empresarial de las comunidades) con el término Legalización (Actores mineros sujetos a la Ley a partir de un Contrato Especial de Concesión Minera). Al declarar la legalidad de sus actividades extractivas se elimina la posibilidad de ser vistos injustamente como criminales.

Bajo las anteriores consideraciones y entendiendo que existe similitud en el propósito de modificar la Ley 685 de 2001 o Código de Minas, pero teniendo en cuenta que se trata de contenidos y ejes temáticos distintos y temas algunos contradictorios u opuestos al mandato legal que se propone adoptar como ley de la República, contenido en el Proyecto de Ley 314 de 2020 Senado, y considerando que no tratan sobre una misma materia, por lo que no pueden ser tramitados conjuntamente, Esta Ponencia no acumula los dos proyectos de ley los cuales deberían tener un trámite independiente y procede a presentar Ponencia para primer debate al Proyecto de ley 314 de 2020.

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

En Colombia, el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables (Artículo 332 C.P.) Esto significa que los metales, los minerales, los hidrocarburos y demás recursos presentes en el subsuelo son un bien público. El Estado a través de la autoridad competente (Agencia Nacional de Minería y la Gobernación de Antioquia (a partir de la Delegación de funciones) está facultado para otorgar la concesión temporal de explotación de estos recursos a personas naturales o jurídicas que cumplan con los requisitos legales, técnicos, ambientales, económicos, sociales y laborales preestablecidos por la ley.

El Código de Minas anterior definía el título minero como el documento en el que se otorga el derecho a explorar y explotar el suelo y el subsuelo, que son propiedad de todos los colombianos (Ministerio de Minas y Energía, 1988). A partir de la vigencia del nuevo Código de Minas (Ley 685 de 2001), se habla de contrato de concesión minera, es decir, el que se celebra entre el Estado y una persona natural o jurídica, para realizar las actividades y estudios técnicos relacionados con la exploración, construcción y montaje, explotación y cierre de mina de los minerales de propiedad estatal dentro de una zona determinada y cumpliendo con los términos y condiciones establecidos en el Código.

En materia de pequeña minería y Minería tradicional (Comunidad Minera) es claro que, para poder iniciar los procesos de explotación, es indispensable bajo el marco normativo imperante, que la Comunidad Minera cuente con un contrato de concesión minera, acompañado de su licenciamiento ambiental. Esto le confiere el derecho a ser considerado en el marco jurídico como un actor minero legal.

La modificación radical en los mecanismos de relacionamiento entre las autoridades competentes y las comunidades mineras para el presente Siglo, ha significado que las explotaciones de la comunidad minera, pasen por serias y muy graves dificultades, que parten de las políticas incriminatorias vigentes relacionadas con la declaratoria de ilegalidad y criminalización, de la extorción y conminación violenta de actores armados ilegales y de la represión de las mismas fuerzas armadas y de policía estatales en los territorios mineros; pero además la Autoridad Minera ha sido absoluta y completamente incompetente en materia de celeridad y simplificación en los procesos de trámite, reconocimiento y legalización, propiciando que la mayor parte de la comunidad minera en el país sea descalificada y perseguida por causa de dichas conductas punibles. Se hace apremiante la construcción de un nuevo marco legal para la legalización de la pequeña minería y la minería tradicional, con el fin de salvar los grandes obstáculos normativos y lo más importante, mejorar sustancialmente dicho relacionamiento mediante una consideración solidaria, eficiente y equitativa al minero tradicional y su importante capacidad productiva. Las comunidades mineras demandan la atención del Estado y una normatividad justa y eficiente que les permita a partir de un Plan único de Legalización y Formalización poder salir de la ilegalidad.

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.

Como paso siguiente a la legalización, el proceso de Formalización de las comunidades mineras demanda que estas conozcan cuáles son las exigencias de la legislación de nuestro país y verificar el cumplimiento de cada una de ellas. Desafortunadamente este propósito se ve seriamente limitado, ya que los contenidos principales de este proceso exigen que se cumplan de manera inmediata los procedimientos y normas establecidas en la legislación colombiana para desarrollar actividades mineras, pero sin diferenciación alguna con la Mediana y Gran Minería, lo que las coloca en una situación de enorme desventaja, si se consideran las precarias condiciones económicas, laborales

y sociales que generalmente abaten a estas comunidades mineras, históricamente desamparadas por el Gobierno Central. Para estos mineros estar formalizados y poder realizar actividades de minería con el respaldo de un título minero, contar con instrumento ambiental y cumplir con los aspectos técnicos, laborales, ambientales y empresariales, bajo las condiciones regulatorias actuales es prácticamente imposible, una verdadera utopía, ya que por lo general no logran ajustarse al marco de lo demandado, y consecuentemente se ven permanentemente condenadas a la persecución de las autoridades, sin ningún tipo de consideración y lo que es peor sin ningún tipo de apoyo institucional real.

En Colombia existen las siguientes figuras jurídicas para la legalización y formalización minera:

1. Solicitud de Título Minero para Contrato de Concesión (Ley 685 de 2001); 2. Contrato de operación (Artículo 221 de la Ley 685 de 2001); 3. Solicitud de área de reserva especial vigente (Ley 685 de 2001); 4. Solicitudes de legalización (Ya no tienen vigencia, pero existen numerosas solicitudes pendientes de solución); 5. Trámite de contrato de asociación y operación (Ley 685 de 2001); 6. Trámite de subcontrato de formalización (Ley 1658 de 2013); 7. Trámite de devolución de áreas para la formalización minera (Ley 1753 de 2015); y 8. Áreas para la formalización (Ley 1753 de 2015).

Estas figuras pueden permitir que las labores mineras tradicionales de pequeña escala se desarrollen en el marco de la legalidad, si se construyen mecanismos diferenciales y se da prioridad a la comunidad minera como principal productor, para ello se requiere un cambio de actitud de la Autoridad Minera en materia de promoción y materialización de los esfuerzos en torno a esta legalización y formalización, demostrando interés y pertinencia como respuesta a los esfuerzos de la comunidad minera por llegar a la legalidad. La recepción y trámite de las solicitudes de legalización y concesión de áreas para esta minería es no solamente lenta (mayor a 7 años) sino que, además, los cambios permanentes en la regulación, requisitos y la siempre no clara forma de calificarlos la hacen prácticamente inaccesible. Hoy acceder a la legalización y formalización de las comunidades mineras es en una práctica imposible de cumplir.

Es importante comprender que la formalización de la actividad minera en Colombia no solo hace referencia a la titularidad (Requisito *sine qua non*), sino que también significa adoptar buenas prácticas mineras, proteger el medio ambiente, la salud y bienestar de los mineros y sus familias, pagar las regalías correspondientes y demás requerimientos técnicos y jurídicos que exige el Estado.

En lo relacionado con la Propuesta de contrato de concesión, es importante acotar que esta solamente es viable en el caso de que el área donde se están desarrollando los trabajos de explotación se encuentre libre, caso en el cual el minero la podrá pedir mediante una solicitud de contrato de concesión. Para esto se debe tener plenamente identificada el área con sus respectivas coordenadas, con el fin de anotarse al Sistema de Catastro Minero Nacional, una vez comprado el PIN para esta solicitud.

Es importante tener en cuenta que para que el minero pueda trabajar según esta figura su Programa de trabajo y Obras PTO y el Plan de Manejo Ambiental PMA deben estar aprobados, lo que incluye en este último caso haber elaborado, bajo los parámetros de la autoridad ambiental competente los Estudios de Impacto Ambiental EIA, estudios altamente costosos y de exagerada lentitud en sus trámites, con escaso o nulo apoyo de las autoridades competentes. Pero la mayor dificultad se centra realmente en que generalmente las áreas de trabajo de las comunidades mineras, han sido solicitadas con anterioridad por parte de especuladores que mantienen sus títulos mineros en posición de “engorde”, a la espera de que se dé una oportunidad de venta mediante la cesión de los derechos concesionales adquiridos. Esta situación que afecta gravemente las economías regionales se soporta principalmente en la muchas veces precaria excusa de “orden público” que esgrimen con suma facilidad los titulares mineros, soportadas en certificaciones de las autoridades municipales, que no son ni siquiera corroboradas por la Autoridad Minera, quien además, ni siquiera hace seguimiento a los contratos suscritos, por lo que no efectúa periódicamente, bajo parámetros de oportunidad, eficiencia y eficacia, los procesos de fiscalización ordenados por la ley y menos declara la caducidad de dichos contratos por incumplimiento de las cláusulas pactadas con el actor privado.

La Ley 685 de 2001 en su artículo 31, estableció las Áreas de Reserva Especial (AREs), como zonas explotadas por una comunidad por medio de técnicas tradicionales. Las AREs se delimitan y declaran para elaborar estudios geológicos-mineros que permitan identificar su potencial para el desarrollo de proyectos mineros estratégicos para el país. Estos estudios son realizados por la Agencia Nacional Minera (ANM). En caso de que estos estudios evidencien la existencia de potencial geológico-minero, se celebra un contrato especial de concesión entre la ANM y la comunidad minera beneficiaria, para que esta última pueda proceder al proceso de formalización minera.

Las comunidades mineras, los consejos comunitarios de las comunidades negras y los resguardos indígenas que exploten de manera tradicional, minerales de propiedad estatal, sin título inscrito en el Registro Minero Nacional, que acrediten, además, que sus trabajos mineros se han hecho de forma continua durante cinco años y que la mina existe hace diez años pueden solicitar Áreas de Reserva Especial en sus territorios. En el caso de las comunidades étnicas deben demostrar que cumplen con los requisitos de tradicionalidad y que se ha realizado la Consulta Previa, con acompañamiento del Ministerio del Interior. Este requisito de acreditación es otra sería dificultad legal ya que se le prohíbe a los mineros el uso de tecnologías (Maquinaria y equipos mineros), pero se les exige que puedan demostrar procesos avanzados de extracción, lo que no se logra sin el uso de esas tecnologías y lo que es más grave se desconocen los escenarios reales que son generalmente casi que explotaciones de superficie, lo que los obliga a hacer pequeñas excavaciones (en el caso de la minería de socavón) por lo que no logran generalmente desarrollar minas a gran profundidad y en prolongados periodos de tiempo.

En los siguientes casos no se puede adjudicar mediante contrato de concesión de minería especial, un Área de Reserva Especial: 1º. Cuando el área solicitada presenta superposición parcial o total con títulos mineros o se vea afectada por la cuadrícula

catastral minera; 2º. Áreas de inversión del Estado. En la actualidad no existen; 3º. áreas mineras estratégicas. La Autoridad Minera Nacional puede delimitar áreas de Reserva Estratégica Minera para la formalización de pequeños mineros, sobre áreas libres o aquellas que sean entregadas mediante la figura de devolución de áreas para la formalización minera. Sobre estas áreas no se reciben nuevas propuestas ni pueden suscribirse contratos de concesión minera. Lo anterior con el fin de que estas áreas sean otorgadas por la autoridad competente por medio de un proceso de selección objetivo, en el que la autoridad establecerá los términos de referencia (Ley 1753 de 2015). Son muchísimas y de gran extensión, generalmente están habitadas ancestralmente por comunidades agro mineras y tampoco han sido objeto de decisión estatal. En la presente década ninguna ha sido adjudicada ni se ha desarrollado proyecto alguno en ellas; 4º. zonas mineras indígenas; 5º. zonas mineras de comunidades negras o zonas excluibles de la minería; 6º. solicitudes de legalización minera. En este caso y como se acotaba antes, aún están vigentes miles de solicitudes fundamentadas en el mandato de las leyes 685 de 2001 y 1382 de 2010, muchas de ellas cuentan con su PTO aprobado y han radicado su solicitud de licenciamiento ambiental, sobre las cuales no se ha tomado decisión alguna, pero lo más graves es que existe en la actualidad una inexplicable e inconcebible política institucional de rechazo indebidamente justificado a las solicitudes de legalización, declaratoria y delimitación de AREs, o de cualquier otra figura de formalización. El presente Proyecto de Ley tiene como propósito fundamental resolver de manera inmediata tan grave problemática.

Como fue expuesto antes, los mineros se han convertido, como resultado de la incompetencia estatal y la actual Legislación Penal, no solo en ilegales, sino que son vistos como auténticos criminales, equiparándolos en su gran mayoría, de manera injusta y mediáticamente con actores armados narcoterroristas. La actividad de explotación de yacimientos que no cuenten con título minero o ningún contrato de formalización, es vista como un delito. De acuerdo con lo anterior, las sanciones por la exploración, explotación y comercialización de minerales sin título incluyen la inhabilidad por cinco (5) años para obtener concesiones mineras; así mismo, puede enfrentarse a varios juicios simultáneos y no necesariamente excluyentes, que pueden ser del siguiente tipo (Procuraduría General de la Nación, 2016): Penal –Ley 599 del 2000–: Cuando efectivamente esa actividad minera ilícita se tipifica como delito, incurrirá en las siguientes sanciones dependiendo del tipo de afectación: Administrativo: Lo hace el alcalde de la jurisdicción donde se ubica la actividad sancionada, con los instrumentos, procesos y discrecionalidades que establece el Código de Minas –Ley 685 del 2001–. También por medio de un proceso sancionatorio de la autoridad ambiental –Ley 1333 del 2009–, como consecuencia de los impactos nocivos sobre el ambiente y los recursos naturales que genera la actividad minera y que de acuerdo con la gravedad de la infracción puede acarrearle algunas de las siguientes sanciones (Ley 1333, 2009):

- Multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- Cierre temporal o definitivo del establecimiento.
- Revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro.
- Demolición de obra a costa del infractor.
- Daños en los recursos naturales: prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento ocho (108) meses y multa de ciento treinta y tres puntos treinta y tres (133.33) a quince mil (15.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- Contaminación ambiental: incurrirá, sin perjuicio de las sanciones administrativas a que hubiere lugar, en prisión

de cincuenta y cinco (55) a ciento doce (112) meses y multa de ciento cuarenta (140) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. • Contaminación ambiental por residuos sólidos peligrosos: tendrá prisión de dos (2) a nueve (9) años y multa de ciento treinta y tres puntos treinta y tres (133.33) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. • Contaminación ambiental por explotación de yacimiento minero o de hidrocarburos: incurrirá en prisión de cinco (5) a diez (10) años y multa de treinta mil (30.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

A estos ejercicios sancionatorios se debe agregar la incautación de maquinaria (Artículo 106 de la Ley 1450 del 2011), que prohíbe en todo el territorio nacional el uso de dragas, mini dragas, retroexcavadoras y demás equipos mecánicos en las actividades mineras, que no cuentan con título minero inscrito en el Registro Minero Nacional. El incumplimiento de esta norma da lugar al decomiso de esos bienes y a la imposición de una multa de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, que impondrá la autoridad correspondiente. Mediante la expedición del Decreto 2235 del 2012, se facultó al Gobierno para decomisar e incautar, inmovilizar, destruir, demoler, inutilizar los bienes, maquinaria, equipos e insumos utilizados para la minería ilegal.

En Colombia, la minería tradicional y/o la pequeña minería tiene vigencia desde antes de la época de la Conquista Marmato (Caldas), Santurbán (Santander), San Antonio de las Ventas (Sur de Bolívar), La Llanada (Nariño), entre otras y se ha mantenido hasta nuestros días. La legislación vigente no corresponde ni respeta este hecho de ancestralidad. A pesar de la importancia de este nicho de la minería, a partir de la promulgación del actual Código de Minas, se eliminó la estratificación de explotación minera por escalas con lo cual, los mismos requisitos que se le exigen a una gran concesión minera para obtener sus permisos ambientales y mineros, son exigidos a los pequeños mineros que desarrollan esta actividad como medio de trabajo y subsistencia. Esto, aunado como se manifestaba antes a que el Gobierno Nacional no ha ofrecido oportunidades efectivas de legalización y formalización a los pequeños mineros, lo que ha conllevado hoy en día, a que se hagan estimaciones por parte de actores especializados de que alrededor de dos terceras partes de las unidades de explotación minera en el país sean ilegales. Adicionalmente, las comunidades mineras han sido estigmatizadas como depredadoras ambientales, lo que ha generado vulneraciones a los derechos humanos de quienes la llevan a cabo y el surgimiento de diferentes tipos de conflictos que son motivados con el objeto de rechazar esta importante actividad. Es así como uno de los principales inconvenientes que tiene la minería tradicional, es que no se ha dimensionado, caracterizado y regulado con suficiencia, lo cual la hace más vulnerable frente a quienes de manera irresponsable buscan su erradicación, con argumentos mentirosos y especulativos, que en nada ayudan al desarrollo nacional.

Se puede anotar que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico colombiano, la pequeña minería no está reconocida técnica y operativamente, más allá de su simple e insuficiente definición, Este tipo de minería debería estar sujeta a una clasificación que corresponda con el tamaño de su producción para facilitar su denominación. Hoy, este tipo de explotaciones son denominadas como minería artesanal, ilegal, informal, de hecho, de subsistencia y/o tradicional, pero esto no se aplica en todos los casos, hoy el

trabajo minero es encasillado como actividad de comunidades mineras. En legislaciones de otros países se establecen dos criterios para definir la pequeña minería: el tamaño de la explotación y la cantidad de producción. En Colombia no existe estratificación minera. La minería en Colombia, aún es muy incipiente y se lleva a cabo principalmente en pequeña escala. De acuerdo con el Censo Minero Nacional parcial de 2010, del total de minas existentes en el país (14.357), 10.384 minas eran pequeñas, 3.749 medianas y 208 apenas se consideraban grandes. La siguiente ilustración nos muestra con mayor detalle la proporción de la pequeña minería frente a las demás escalas de producción minera: De acuerdo con el Censo Minero citado, los departamentos con mayor número de minas en pequeña escala son Boyacá (2.024 minas), Antioquia (1.395 minas), Bolívar (967 minas), Santander (954 minas), Cundinamarca (764 minas) y Magdalena (505 minas). Para el año 2004 se estimaban en 6.813 las pequeñas minas ilegales, es decir el 66% de la actividad. Los departamentos que tenían mayores porcentajes de ilegalidad minera en pequeña escala son Chocó (100%), La Guajira (100%), Magdalena (100%), Córdoba (95%), Bolívar (92%), Atlántico (91%), Risaralda (91%), Cauca (90%) y Antioquia (85%). Como se puede apreciar, en estos departamentos son pocos los esfuerzos que se han hecho por apoyar la legalización de la pequeña minería, pero la verdad es que el Gobierno nacional y menos los gobiernos departamentales, han tenido la voluntad para tener cifras censales reales y periódicas que permitan efectuar estudios analíticos y estadísticos sobre el número de trabajos mineros, tipos de explotación, personas empleadas, tipos de materiales explotados, volúmenes de producción a nivel municipal, departamental y nacional, mecanismos de comercialización, impacto ambiental, etc.

Según el último Censo Minero, el 95% de las pequeñas minas ilegales no cuentan con ningún tipo de permiso o autorización ambiental, lo que está generando graves impactos ambientales en el país. Esto es aún más grave si se tiene en cuenta que de acuerdo con la Contraloría General de la República, el Estado no tiene establecida una política para la identificación y manejo de los pasivos ambientales derivados de la actividad minera, pese a los diferentes problemas ambientales derivados de los impactos acumulativos, residuales y sinérgicos que ha traído la actividad minera en diferentes regiones del país, no sólo asociados a la minería ilegal, sino también a aquellos emprendimientos mineros de gran escala. Finalmente, las cifras anteriores nos indican que la definición de pequeña minería que trae el Glosario Minero no está acorde con la realidad de este eslabón de la minería ya que se supera hasta 150 veces lo que puede explotar un pequeño minero en la práctica, por lo cual se debería tomar los criterios que se utilizan en México o Perú los cuales se acercan más a la realidad de la pequeña minera nacional.

Como se ha manifestado ya reiteradamente, las políticas de legalización y formalización minera en el país han sido un total fracaso. El primer indicador de lo anterior es que el 66% de las unidades de explotación minera del país son ilegales, de las cuales, 2.676 son pequeñas minas que tienen más de 10 años de llevar a cabo la actividad. En segundo lugar, en los últimos 15 años el Gobierno ha ofrecido tres oportunidades de legalización para los pequeños mineros a través de las Leyes 141 de 1994, 685 de 2001 y 1382 de 2010. Pasados siete años después de la segunda oportunidad de legalización minera (Ley 685 de 2001), de 3.631 solicitudes presentadas solo se legalizaron 23 minas lo que equivale a menos del 1% de efectividad de dicho programa. En tercer lugar, en el censo

minero 2011 se evidencia que, de las 9.041 minas ilegales, sólo 382 se encuentran bajo un programa de legalización minera, lo que equivale al 4% del total solo en proceso de legalización. A esto se deben agregar las solicitudes generadas con fundamento en la ley 1382 de 2010 (No vigente), tampoco resueltas. A pesar de que el actual Plan Nacional de Desarrollo revivió la posibilidad de alcanzar la legalidad por parte de quienes habían sido objeto de solicitud con base en el decreto 933 de 2013, el éxito de este vehículo va a depender no solo de la eficiencia de la ANM para tramitar las 1.100 solicitudes vigentes con área libre, sino también de la capacidad de estos mineros para cumplir con las altas y gravosas exigencias técnicas y ambientales.

Finalmente, según el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados del Departamento Nacional de Planeación en virtud del seguimiento al programa de pequeñas asociaciones mineras formalizadas, se aprecia que entre julio de 2011 y octubre de 2012 no se había logrado formalizar ninguna pequeña asociación minera en el país. Situación que no ha cambiado hasta nuestros días. En vista de lo anterior, el gran reto que tiene el Estado es la legalización y formalización de las comunidades mineras, a partir de su reconocimiento, confiriéndoles la legalidad, lo cual trae beneficios no sólo para las comunidades que dependen de esta actividad sino para el propio Estado.

La legalización y formalización minera ayuda a asegurar que los efectos sociales y ambientales negativos del sector estén mejor gestionados y permite capturar mayores contraprestaciones económicas de la actividad. Lo más provechoso para eliminar la pobreza, la desigualdad y prevenir el conflicto entre la minería formal y la ilegal es extender los derechos de propiedad a aquellos que están en la economía informal para así absorberla y tener una economía formal estable desde lo rural. Un nuevo enfoque para el sector y para la legalización y la formalización es la consideración de las mineras ilegales y de pequeña escala como un bien económico. Cuando las comunidades tradicionales han operado fuera del sector formal, pueden ser reacios a legalizarse, sobre todo cuando no existen incentivos obvios para hacerlo y donde la legalización implica el pago de impuestos que de otra manera no pagan. La falta de capacidad por parte del Gobierno Central para hacer cumplir las sanciones y para proporcionar los beneficios, los cuales deben estar relacionados con la legalización, actúa como un desincentivo adicional a los mineros para su legalización.

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.

Es importante destacar que buena parte de los grupos étnicos del país que llevan a cabo actividades mineras, también lo hacen en la ilegalidad debido a las dificultades que tienen para acceder a los títulos mineros y la Reserva Forestal de la Ley 2ª. de 1.959. Finalmente, a nivel nacional se evidenció un problema de discriminación de género en la actividad ya que la participación de la mujer es reducida y que gran parte se desarrolla en la pequeña minería ilegal. Sin embargo, en las explotaciones auríferas del departamento del Chocó, la participación de la mujer es muy activa en la extracción del mineral debido a razones ancestrales.

Entender que muchos de los que desarrollan la actividad sin ostentar un título minero tienen una tradición en sus territorios y han migrado de una actividad artesanal a una mecanizada, hace que el reconocimiento por parte del Estado y de las compañías titulares de los derechos mineros deba enfrentar no solo un cambio de paradigma de la política pública sino de la manera como se relacionan los distintos actores de los territorios mineros. Sin embargo, bajo el marco regulatorio actual la legalidad minera por sí sola ha demostrado no ser suficiente para la sostenibilidad en el tiempo de las actividades de pequeña minería y no es garantía de recuperación económica en época pos pandemia.

El Decreto 2636 de 1994 reglamentario del programa de legalización de la Ley 141/94, definía a los explotadores mineros de hecho como “las personas que sin título minero vigente, lleven a cabo explotaciones de depósitos y yacimientos mineros” y estableció el contenido de la documentación que debían presentar los mineros con la solicitud; entre las que se tenían: Establecer la antigüedad de los trabajos de explotación, el mineral explotado y el rango de minería, delimitar el área necesaria para adelantar los trabajos, determinar las condiciones técnicas y ambientales del yacimiento, evaluar la conveniencia de crear formas asociativas de explotación, establecer la viabilidad técnica y ambiental de la explotación y por último la definición de un plan de manejo ambiental. Se establecía también, que no habría lugar a la legalización de explotaciones mineras consideradas inseguras o que las mismas presentasen peligro inminente para la vida de los mineros y que en caso de presentarse superposiciones con título mineros, habría devolución de zonas que no habían quedado definitivamente incluidas en los planes y diseños mineros o se intentaría conciliación entre las partes en conflicto; “en caso de que se logre un acuerdo parcial o total, el acta que se levante de la conciliación suscrita por los interesados, sus representantes o apoderados, será suficiente para que la entidad competente proceda a ejecutar lo conciliado” y en caso de no llegar a acuerdos de las partes se acudiría a la jurisdicción ordinaria en los civil para dirimir el conflicto.

El país ha avanzado desde 2012 de un concepto fracasado de legalización (Ley 685 de 2001 y la 1382 de 2010). con el presente Proyecto de Ley se pretende revivir el concepto, pero con herramientas suficientes para resolver esta grave dificultad. Igualmente es fundamental, frente a esta problemática, hacer más integrales los procesos de formalización que han conducido a la creación de figuras que permiten amparar los trabajos de los pequeños mineros bajo la titularidad, a partir del entendimiento de su

realidad en las regiones. Los subcontratos de formalización creados en la Ley 1658 de 2013 han sido una apuesta interesante que permite la coexistencia de compañías de mediana y gran minería, muchas veces en fase de exploración, con comunidades mineras tradicionales con frentes de trabajo en explotación, que prosperan de manera armónica, pero que demandan apremiantemente apalancamientos financieros y asistencia técnica pertinente.

A la fecha existen 1.132 subcontratos autorizados por la Agencia Nacional de Minería (ANM), aunque aún con retos importantes en cuanto a asuntos de orden técnico, ambiental y administrativo porque de ese número tan solo 121 están inscritos en el registro minero nacional y solo 111 se encuentran activos. Los subcontratos de formalización se han convertido en una herramienta de entendimiento y un camino hacia la legalidad entre pequeños titulares mineros y mineros tradicionales.

Otra herramienta importante que ha marcado el camino de la legalidad como primer paso para alcanzar la formalidad han sido las Áreas de Reserva Especial de pequeña minería (ARE) que desde 2016 han sido utilizadas con fines de formalización. Un total de 116 ARE han sido declaradas a la fecha en todo el territorio nacional, pero se cuentan con los dedos de una mano las que hoy cuentan con su Contrato de Concesión para minería especial, por lo que el verdadero reto está en pasar de la declaratoria y delimitación del área especial que ampara la legalidad del trabajo minero, al contrato de minería especial que da inicio realmente en su camino hacia la formalidad.

En manos de la Autoridad Minera está un importante número de trámites por medio de las diferentes figuras creadas para apoyar la legalidad de las actividades de pequeña minería, que deben ser resueltos con celeridad y sentido diferencial. Una vez superado este paso, se debe resolver el “cuello de botella” estructural de los trámites medioambientales en cabeza de las Corporaciones Autónomas Regionales, de cuya solución depende no solo el avance de la pequeña minería sino de la industria en general. Por último, existe un claro panorama de oportunidades de cara a la reactivación económica en varias regiones del país, teniendo como motor la formalización de la pequeña minería que no se sustenta solo en la legalidad sino también en todo un paquete de acompañamiento institucional, incentivos y tratamiento diferencial por varios años. Las regiones productoras deberían consolidar sus procesos a partir de su declaratoria como Proyectos de Interés Nacional Estratégico PINES, que deben tener como jurisdicción básica a los Distritos Mineros.

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.

Frente al enorme volumen de extracción ilegal de oro en Colombia, el Programa Oro Legal de USAID y la Iniciativa “Oro Responsable” de la Cooperación Suiza miran como una de las principales necesidades para el adecuado desarrollo del sector minero construir y ejecutar procesos exitosos de legalización y formalización de la pequeña minería, en especial la de minerales metálicos, planteando las siguientes consideraciones y propuestas contenidas parcialmente en los siguientes apartes:

El Presidente Duque ha destacado la importancia de la legalidad como prioridad de su administración, señalando la minería como área de interés. La minería de oro a pequeña escala es un renglón socio-económico importante y de larga tradición en el contexto rural colombiano donde actividades económicas lícitas son esenciales para el desarrollo económico regional.

En Colombia, la minería de oro constituye una de las principales actividades extractivas. Así, de acuerdo con el último Censo Minero (Ministerio de Minas y Energía, 2012), de las 14.357 Unidades de Producción Minera (UPM) censadas, 4.133 se dedican a la explotación de oro (cifra equivalente al 90% de la explotación minera de metales preciosos del país). Sin embargo, a pesar de la magnitud de esta actividad, sólo el 13,3% de las UPM de oro cuentan con un título minero. En otras palabras, aproximadamente el 87% de las UPM de oro, que corresponde a 3.584 Unidades de Producción Minera, son informales o ilegales.

Si se considera un crecimiento promedio del sector en los últimos 8 años, según los reportes de producción de la ANM, del 4% anual, el número de minas de oro ilegales en el país podría ser del orden de 4.905 para el 2018. Si al menos se formalizara el 30% de esa cifra, tendríamos 1.472 UPM formalizadas.

Según cálculos propios, una mina de oro pequeña puede producir en promedio 0,5 kg de oro mensual, y tiene aproximadamente 10 personas laborando, con estos datos y el 30% esperado de formalización se podría decir que se incorporarían a la economía legal del país \$1,02 billones de pesos al año, se pagarían anualmente regalías por \$40.861 millones, se incorporarían 14.715 empleados, y se pagarían por año \$48.918 millones por seguridad social de los mismos.

A pesar de la falta de datos confiables sobre el sector, se estima también que aproximadamente 150.000 personas son empleadas por la minería a pequeña escala y alrededor de 500.000 dependen de esta como su medio de subsistencia. Adicionalmente, el efecto multiplicador sobre las economías locales en la generación de riqueza, empleo e ingresos es alto y, en muchos lugares, una hectárea empleada en la minería aurífera

genera veinte veces más empleo y retorno financiero que la misma hectárea con otro uso económico rural, por lo cual se hace evidente la importancia de la pequeña minería de oro para sostener individuos, familias y hasta municipios enteros, situación que se da en muchas partes del país donde el Estado tiene poca presencia y los grupos ilegales están ampliamente empoderados .

En este sentido, es de todo el interés del gobierno de Colombia tener plena legalidad en el sector. Esta debe partir de una clara división entre aquellos mineros que quieren formalizarse y aquellos que están vinculados a grupos criminales o ejercen la actividad en zonas donde es imposible operar legalmente, garantizando un balance entre control del Estado e incentivos de mercado. La escasa presencia institucional, un arreglo institucional deficiente, e insumos jurídicos que dificultan el ejercicio de la minería, generan condiciones que hacen más vulnerable a los mineros frente a la ilegalidad.

En la mayoría de los casos, las comunidades que subsisten de la minería a pequeña escala tienen carencias en términos de servicios públicos esenciales, acceso a la educación y servicios de salud, entre otros. Por ejemplo, en Antioquia y Chocó, dos de los departamentos con mayor concentración de UPM sin título minero, el número de mineros cuyo máximo nivel educativo es primaria, es considerable. Para el caso de Antioquia, 1.563 mineros son analfabetas, 13.053 alcanzaron la primaria y 3.660 la secundaria. En cuanto a Chocó, 845 son analfabetas, 3.522 cuentan con educación primaria y sólo 1.569 cuenta con educación secundaria (Ministerio de Minas y Energía, 2012).

Los pequeños mineros cuentan con poco acceso a tecnologías que les permita optimizar el proceso de explotación del oro, lo que implica una mayor afectación tanto a su salud como al medio ambiente. Por ejemplo, muchos pequeños mineros recurren al mercurio para el procesamiento del oro, y aunque a partir de julio de 2018 en aplicación de la Ley 1658 de 2013 su uso se encuentra prohibido para la actividad minera en todo el territorio nacional; con la Ley 1892 de mayo de 2018 se aprobó el Convenio de Minamata sobre el Mercurio y además, los gobiernos y entidades de cooperación internacional han implementado importantes programas para la eliminación de su uso en la minería artesanal abogando por una minería responsable, es claro que aún existe un reto importante en este campo, pues en la práctica no se tiene el acceso real a las tecnologías alternativas que permitan su eliminación.

La centralización de las autoridades competentes en materia minera en Colombia, esto es la Agencia Nacional de Minería con puntos de atención regional sólo en las principales ciudades y el Ministerio de Minas y Energía, dificulta el acompañamiento efectivo de estas entidades a las regiones y por ende a los pequeños mineros. Sin un alcance territorial mayor se hace difícil reconocer las realidades de la minería de oro en el país; y adicional a ello, se limita la posibilidad de una eficaz estratificación minera en las regiones, imposible para el Estado el reconocimiento de la minería de subsistencia y a pequeña escala y su diferenciación clara de fenómenos de ilegalidad o criminalidad.

Por esta razón, y de acuerdo con lo recogido en los encuentros y talleres regionales, los pequeños mineros y las autoridades locales consideran que no cuentan con un

acompañamiento efectivo y permanente por parte de las autoridades nacionales del sector y perciben que esto no facilita la construcción de relaciones que, basadas en la confianza, propendan por el ejercicio racional de la actividad minera. A manera de ejemplo, los alcaldes manifiestan que no cuentan con el respaldo suficiente para combatir efectivamente la minería ilegal en sus municipios y a su vez diferenciarla de los procesos de formalización llevados conforme a la ley en el marco de las iniciativas públicas de formalización.

Se evidencia un importante grado de desarticulación entre las entidades, especialmente las mineras y ambientales, generando procesos lentos y repetitivos. Se identifica que algunas de sus actividades se sustentan en instrumentos jurídicos disímiles y no compatibles, sujetos además a diversas interpretaciones según el funcionario encargado. Este es el caso de la legislación relacionada con los licenciamientos ambientales que no tiene en consideración las especificidades del pequeño minero y que a su vez es un requisito para procesos fundamentales dentro de una operación formalizada, como la compra y manipulación de explosivos.

Otros actores, como alcaldías, gobernaciones y las mismas corporaciones ambientales, no necesariamente conocen la legislación minera aplicable. En otras palabras, frente a la formalización, las entidades y sus funcionarios no hablan el “mismo lenguaje”.

La formalización minera no se sustenta en sólidos instrumentos jurídicos (políticas, leyes, decretos, resoluciones, etc.) que propendan por su desarrollo eficiente y sostenido en el tiempo. Es notorio que la normatividad contempla de manera insuficiente las diferencias existentes entre los mineros, les plantea requisitos inaccesibles y no está diseñada de forma que favorezca la articulación institucional. Por estas razones, los mineros suelen desmotivarse cuando enfrentan una serie de normas cuyo cumplimiento demanda esfuerzos, conocimientos y sumas de dinero que exceden ampliamente sus capacidades.

La mayoría del oro que se vende en Colombia es ilegal. Los mineros pequeños, incluso aquellos formalizados, han encontrado muchas dificultades para vender a las empresas comercializadoras de manera legal debido a que, estas últimas, temen mucho recibirlos como proveedores confundidos con mineros ilegales y exigiéndoles por lo tanto una gran cantidad de requisitos, muchas veces difíciles de cumplir para ellos. Por esta razón los mineros formalizados, en muchas ocasiones, siguen vendiéndole a bajos precios a comercializadoras locales, en su mayoría ilegales, quienes suelen usar al formalizado para, a través de su certificado de origen, ingresar al sistema oro ilegal de otras fuentes.

Actualmente, los mineros formalizados no cuentan con un canal directo para vender sus productos a las comercializadoras y en la mayoría de los casos son excluidos por éstas según sus sistemas de administración del riesgo de lavado de activos y de la financiación del terrorismo –SARLAF-, -que en muchos casos establecen que la actividad de pequeña minería tiene un riesgo significativo. Cuando los mineros no cumplen, como la mayoría, se les cierran las puertas para vender su producción de forma legal.

Se debe señalar que la misma situación se presenta en el sistema financiero. La pequeña minería, como actividad económica, exige invertir grandes recursos financieros. Los

mineros o las asociaciones de mineros frecuentemente requieren de préstamos para satisfacer esta necesidad. Sin embargo, las entidades financieras, guiadas también por sus propios SARLAF, no facilitan el acceso a financiación, cerrando incluso la posibilidad de acceso a productos básicos como una cuenta de ahorros o recibir giros internacionales, forzándolos nuevamente a operar fuera del sistema.

Tal como plantea la administración Duque, la formalización en cualquier sector permite cerrar brechas y disminuir la desigualdad y la pobreza. En ese sentido, una política de formalización minera que reconozca las particularidades de la pequeña minería en Colombia facilitaría el desarrollo de una política pública pensada para las realidades sociales y culturales de esta actividad. Lo anterior facilitaría el acceso de los pequeños mineros a mecanismos de financiación, mejoraría su situación en el mercado laboral, aseguraría precios más justos por el metal, simplificaría el acceso a mecanismos de beneficio minero que no sean perjudiciales para su salud y facilitaría en general, todo su proceso de transformación empresarial haciendo parte importante e integral del sistema económico. Así, la formalización minera traería más desarrollo y equidad, lo cual se corresponde con uno de los pilares insignia del nuevo gobierno.

La formalización contribuiría ampliamente a la generación de empleos formales, al emprendimiento y la transformación productiva que han sido establecidos como objetivos claves del gobierno nacional.

Como se mencionaba en apartados anteriores, más del 80% de la minería de oro en Colombia se ejerce sin un título minero. En este contexto, y frente a la rentabilidad del oro, los grupos armados y bandas criminales han captado este mercado, bien sea controlando la explotación del mineral o pre financiando la producción de éste, imponiendo así condiciones injustas a las que los pequeños mineros deben ajustarse. Lo anterior se traduce en que estos se ven obligados a vender su producción a precios sub óptimos, y sin ningún valor agregado.

En ese sentido se hace necesaria una política que alivie la situación de los pequeños mineros y les de herramientas para que puedan responder adecuadamente las condiciones que se les impone y participar en condiciones justas y equitativas en el mercado. La implementación de prácticas legales y formales de explotación de oro permitiría ampliar la oferta de oro responsable frente una demanda cada vez más alta por parte de los compradores y la articulación directa a estos mercados, con la consecuente mejora en los beneficios económicos para el pequeño minero.

Igualmente, una política de formalización minera efectiva que realmente introduzca a los pequeños mineros en el sistema legal, permitirá aliviar las tensiones con los otros titulares mineros y dará legitimidad a esta figura vinculando de una manera más armónica a todos los actores públicos y privados.

Se recomienda estructurar un Plan Único de Formalización para pequeños mineros que permita trazar una hoja de ruta clara en el largo plazo y que tenga una visión comprensiva del sector en donde coexistan y se desarrollen armónicamente los distintos tipos de minería en el país. El Plan Único Nacional propuesto se basa en 4 ejes

fundamentales: Enfoque Diferenciado, Simplificación de trámites y procesos, Articulación efectiva entre las instituciones nacionales y locales, y Acompañamiento en el proceso de formalización.

El Plan Único Nacional de Formalización debe sustentar sus bases en un verdadero enfoque diferenciado. La estrategia debe comprender las condiciones del territorio, el tipo de explotación, las magnitudes de las minas y las capacidades reales de los mineros. También, se hace indispensable, entender la diversidad del territorio: no es lo mismo la actividad minera en zona selvática que en la llanura o en el desierto. En la mayoría de los departamentos, con la excepción de Antioquia y Chocó, las especificidades de los mineros no han sido caracterizadas. Se cuenta con poca información sobre los contextos en los que operan, así como sus realidades sociales y económicas. Además, el enfoque étnico sigue siendo débil: pocas veces se incluye a los consejos comunitarios, los resguardos indígenas y demás autoridades étnicas.

Para ello, sería necesario:

a) Revisar la categorización minera: actualizar la definición de las categorías de pequeña minería y minería de subsistencia. Retomar la estratificación minera para identificar adecuadamente las especificidades de las diversas formas de minería.

b) Reevaluar el concepto de tradicionalidad: aclarar los parámetros y el alcance de la figura de minería tradicional no ligado a una fecha de existencia, para garantizar que dentro de esta categoría sólo apliquen lo mineros que realmente se ajusten a esta condición.

c) Definir la aplicabilidad de requisitos a partir de una categoría minera: establecer qué instrumentos ambientales y legales pueden ser diferenciados para facilitar la formalización, entendiendo que es imposible aplicar las mismas exigencias a todos los mineros. Distinguir las operaciones criminales de aquellas que con asistencia técnica pueden superar su condición de ilegalidad / informalidad.

d) Establecer competencias de la institucionalidad: definir procesos de atención, revisión y aprobación de solicitudes de formalización con enfoques diferenciados en cada una de las instituciones competentes. Esto con el fin de aclarar la injerencia y el alcance de cada una de las instituciones en las etapas del proceso de formalización y procurar una atención oportuna de los trámites, solicitudes y necesidades de los pequeños mineros. e) Rol de grupos étnicos en la minería: considerar si se requiere un tratamiento diferencial frente a grupos étnicos que se hagan partícipes de los procesos de formalización.

El marco normativo actual referente a la formalización minera se percibe como un impedimento para que los pequeños mineros logren formalizarse; esto debido a que el mismo se aplica de manera general a todos los mineros del país. Existe una cantidad rigurosa de requisitos y trámites que normalmente no alcanzan a cumplir quienes se someten a estos procesos, en ese sentido, los pequeños mineros reclaman que los trámites sean más simples y que se les brinde acompañamiento en todas las etapas del proceso. Se debe realizar un balance en el que se incluya toda la normatividad, expresada en leyes, sentencias de las Altas Cortes, decretos y resoluciones aplicables, que tienen injerencia en los procesos de formalización. A partir de esto, construir un documento que integre y trace la ruta de acción donde se defina el alcance, los tiempos de implementación, requerimientos y los entes competentes. En este contexto se recomienda, por ejemplo, modificar la normatividad que regula el otorgamiento de

licencias ambientales en procesos de formalización minera para lograr que estas actividades mineras cuenten con un instrumento ambiental adecuado a su operación y que atienda al cuidado de los recursos naturales, pero que no desborde sus capacidades técnicas y económicas al momento de cumplir los requisitos para la obtención de esta. En este sentido se hace necesario:

Prerrogativa de explotación. Unificar criterios para conceder la prerrogativa de explotación a quienes se incorporen en el proceso de formalización. 2. Simplificación del proceso ambiental. Simplificar el proceso ambiental acorde al impacto y riesgos de la actividad minera, entendiendo que la actividad minera no desarrolla siempre los mismos procesos de explotación, ni genera los mismos impactos medioambientales. 3. Definición de plazos. Definir tiempos de presentación de instrumentos mineros y ambientales coherentes con la realidad del tiempo que demanda su presentación, para los diferentes mecanismos de formalización. 4. Explosivos. Establecer la posibilidad de acceso a explosivos una vez se cuente con PTO aprobado. 5. RUCOM. Debe otorgarse la posibilidad de estar inscrito en el Registro Único de Comercializadores desde el momento de la prerrogativa de explotación para las nuevas rutas de formalización propuestas. 6. Ventanilla Única. Estructurar el mecanismo de implementación de una ventanilla única para los pequeños mineros, organizando previamente el sistema de información minero con información del catastro minero. 7. Descentralización. Descentralizar trámites de la ANM aseguraría la celeridad en el proceso y permitiría dar un mejor enfoque a los recursos. 8. Notificación real. Mejorar los procesos de notificación por parte de las autoridades competentes para permitir que los mineros tradicionales que hagan parte de procesos de formalización puedan tener acceso a la información sobre sus procesos de manera oportuna.

Acompañamiento en el proceso de formalización. De las experiencias de formalización surtidas hasta la fecha queda claro que el Estado debe acompañar al pequeño minero más allá del otorgamiento de un instrumento minero para formalización, cualquiera sea su denominación. Corresponde a los encargados de implementar la Política Única de Formalización incentivar su implementación, asesorar y trabajar de la mano con aquellos mineros que se acojan a estos procesos y asegurar la culminación exitosa de los mismos, lo cual sólo se entenderá que ha ocurrido cuando dichos mineros puedan operar formalmente, cumpliendo todos los requisitos legales, ambientales, técnicos y sociales que se exigen a cualquier operación minera legal formalizada, que opere en condiciones similares.

Adicionalmente, se recomienda educar y capacitar a los mineros sobre los impactos ambientales, sociales y económicos de la actividad, así como brindar herramientas que permitan fortalecer sus habilidades y conocimientos técnicos, empresariales, y tecnológicos. Igualmente, resulta necesario desarrollar estrategias de acompañamiento a los demás titulares mineros sobre la necesidad y beneficios derivados de la implementación de la Política Única de Formalización para que armónicamente puedan hacerse parte de la misma.

A su vez, el Estado debe garantizar a los mineros condiciones óptimas para formalizarse, y ofrecer facilidades para acceder a bienes y servicios que son indispensables para

mantenerse en la legalidad. Ante esta situación, se requiere construir un escenario donde el minero pueda desarrollar un proceso productivo desde sus posibilidades, manteniéndose en la legalidad, percibiendo ganancias y siendo competitivo.

En este orden de ideas el Estado debe ofrecer al minero formalizado las siguientes condiciones:

- 1. Apoyar la bancarización y educación financiera. Promoviendo especialmente el acceso a los beneficios ofrecidos por el Banco Agrario y otros entes financiadores públicos para acceso al financiamiento, de forma tal que puedan apalancar de manera legal sus operaciones.*
- 2. Asistencia Técnica y Formación Virtual. Revisión de los mecanismos de provisión de asistencia técnica y formación, para que haya un plan de asistencia técnica basado en el impacto real que causan las operaciones y que les permita a las autoridades suplir las necesidades reales de los mineros. Promoción de plataformas de formación virtual para pequeños mineros.*
- 3. Asesoría técnica. Acceso y acreditación de asesoría técnica acreditada para adelantar sus actividades mineras, ambientales y de seguridad y salud en el trabajo.*
- 4. Comercialización centralizada. Contemplar la creación de una entidad de comercialización de oro para pequeños productores que facilite todo el proceso de comercialización legal de oro y trazabilidad en el país, usando figuras como por ejemplo la de la Federación Nacional de Cafeteros.*
- 5. Nuevas tecnologías. Incentivos financieros para inversión en tecnología para la producción libre de mercurio y producción limpia, como mecanismo para incentivar el cumplimiento de la ley, las buenas prácticas y apuntar a los objetivos de mejoramiento de salud de la población minera. Estos incentivos están previstos en la Ley de Mercurio y permitirían el cumplimiento del Convenio de Minamata.*
- 6. Acompañamiento permanente. Creación de centros de servicios mineros en las regiones de vocación minera, mediante alianzas público-privadas que provean acompañamiento permanente a los pequeños mineros en proceso de formalización.*

Amén de las anteriores consideraciones, existen dos instrumentos fundamentales que deben implementarse para el desarrollo de la explotación minera tradicional: a). La creación de instrumentos de desarrollo tecnológico e innovación, así como de formación técnica, tecnológica y profesional a partir de Centros de Ciencia, Tecnología e innovación minera en los Distritos Mineros Especiales; y b) La constitución de un Fondo rotatorio de financiación minera para pequeños y medianos productores, con un monto inicial no inferior a los quinientos millones de dólares, los cuales pueden provenir de la cooperación internacional pero principalmente de inversionistas nacionales e internacionales del sector.

Otro de los mayores obstáculos para el desarrollo de actividades extractivas por parte de las comunidades mineras es la ley 2ª. De 1959 y sus graves repercusiones en las actividades de exploración y explotación minera.

La Ley 2ª de 1959 creó, con el fin de promover el desarrollo y consolidación de la economía colombiana a partir de la producción forestal, siete (7) zonas de reserva forestal a saber: Reserva Forestal de la Amazonia, Reserva Forestal Central, Reserva Forestal del Cocuy, Reserva Forestal del Pacífico, Reserva Forestal del Río Magdalena, Reserva Forestal Serranía de los Motilones y Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta; las cuales en el momento de ser instituidas, de acuerdo a los límites definidos para las mismas, abarcaban un área aproximada de 65.109.636 hectáreas (Más de la mitad del territorio continental nacional). El objetivo de promover el desarrollo económico de esta ley fue eliminado arbitrariamente por el Decreto Ley 2811 de 1974, que dio vida al Código Nacional de Recursos Nacionales y desconoció la motivación económica fundamental de la mencionada ley, arrojando dichas zonas bajo un manto de prohibicionismo ambiental inconsecuente y contrario a los intereses de los moradores de estas regiones, causa y sustento principal del grave conflicto armado nacional en la lucha por la tierra.

Los conflictos de uso, ocupación y tenencia en las áreas de reserva forestal constituyen una tensión evidente en el ordenamiento del territorio. El desarrollo de ocupaciones no reguladas e informales, derivan en presiones no sostenibles sobre los recursos de áreas que constituían un importante patrimonio ambiental hace 60 años, pero que desafortunadamente hoy no existen en un alto porcentaje como resultado de la falta de presencia estatal.

Es muy importante acotar aquí que según el Documento CONPES 3917 de 7 de febrero de 2018, las Áreas con restricciones ambientales o étnicas definidas en el Artículo 30 de la Ley 1776 de 2016, representaban el 80,1% (91.360.180 has) de las 114.070.000 millones de has que componen nuestro territorio continental; las restricciones ambientales se oponen mayoritariamente a un adecuado desarrollo económico nacional, estas están incluidas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas SINAP, el Sistema de Parques Nacionales Naturales SPNN, Páramos y Humedales, y otras figuras ambientales incluida la Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959 y otras restricciones.

El Ministerio de Minas y Energía y sus entidades adscritas y vinculadas están en la obligación de ejecutar programas suficientes y permanentes en materia de asistencia técnica, capacitación y fomento minero.

De otra parte, es necesario recuperar Los fondos de fomento minero a través de la creación del Fondo Rotatorio de Fomento Minero, con el fin de proveer recursos económicos a la industria minera, para ello, los recursos del FONDO podrán transferirse directamente a los beneficiarios o a través de intermediarios financieros con créditos y garantías.

Los recursos del FONDO ROTATORIO están dirigidos principalmente a las siguientes actividades: financiar o amparar gastos de inversión para exploración, factibilidad, montaje y explotación, beneficio, transformación, transporte y embarque de minerales, respaldar la obtención de créditos internos o externos, otorgar directamente o a través de intermediarios financieros, públicos o privados, créditos de fomento de la minería o

garantías. Las operaciones del Fondo Rotatorio de Fomento Minero se harán preferentemente con empresas y proyectos de pequeña y mediana minería. Esta preferencia deberá reflejarse en los programas y presupuestos anuales que de los recursos de dichos fondos adopte la entidad administradora.

Finalmente es importante traer a la nueva ley los Distritos Mineros, estos fueron concebidos por la UPME, con el fin de promover el desarrollo integral de depósitos mineros, que por su proximidad geográfica conformaban distritos y en los que se ejecutaban trabajos de minería rudimentarias por parte de comunidades de pequeños mineros. Los distritos se consideraron como zonas estratégicas con continuidad geológica para el desarrollo de una actividad económica que genere gran impacto social, en la que productores, empresarios, instituciones, organizaciones sociales, gremiales, entidades generadoras de conocimiento y tecnología y entidades territoriales, realicen, participativamente, la planeación y gestión de la cadena productiva del recurso, orientada a la productividad y la competitividad sostenible de la industria. Las principales iniciativas generadas en el marco de las funciones de los distritos mineros hacen referencia principalmente a la planificación participativa del desarrollo minero del distrito y el ordenamiento territorial minero, articular los encadenamientos productivos mineros con otros sectores y el entorno, realizar la promoción integral del territorio, gestionar la oferta de servicios institucionales y políticas públicas para el territorio, monitorear el desempeño de la competitividad territorial y de los encadenamientos productivos, definir el enfoque minero local, en el marco de la visión de país, identificar las perspectivas a largo plazo del Distrito Minero, coordinar la construcción de las herramientas de gestión para el desarrollo de una agenda minera local, promocionar la cultura empresarial, para el fortalecimiento de los negocios, facilitar el acceso a mercados nacionales e internacionales, gestionar los recursos económicos para desarrollar la planeación de la competitividad sostenible del Distrito Minero, generar espacios para la conciliación de intereses, promover entre los productores las buenas prácticas para la competitividad sostenible y la responsabilidad social empresarial, promover el conocimiento, innovación y desarrollo tecnológico del sector minero, realizar la captura y divulgación de la información, facilitar la comunicación entre agentes del sector productivo con las instituciones, estimular acuerdos para la cofinanciación de planes programas y proyectos.

Entre los beneficios que generan los Distritos Mineros se tienen: facilitar la relación Estado – Sociedad - Territorio, mejorar los sistemas de intercambio de información y de gestión conjunta frente a las políticas públicas, se constituye en un sistema de doble vía Región - Estado y Estado - Región, estimula la planeación participativa en un contexto de sostenibilidad ambiental y de equilibrio, a través de las Evaluaciones Ambientales Estratégicas, facilita los procesos de articulación frente a la planeación de la productividad y de la competitividad sostenible minera de forma acorde con la visión de país, buscando que los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial sean afines con esta actividad, facilita el acceso a recursos de las convocatorias públicas del Estado asociadas a Ciencia y Tecnología, formación por competencias laborales, desarrollo productivo y emprendimiento, incrementa la capacidad de gestión de obras de infraestructura y logística en beneficio del territorio, fortalece la capacidad de promoción (marketing) del territorio para la atracción de inversión, estimula procesos

de cooperación internacional y alianzas estratégicas para la obtención de recursos de fomento social, ambiental y tecnológico, cuenta con sistemas de información y conocimiento que incrementan las oportunidades de acceso a mercados, tecnología y alianzas, aplica herramientas de gestión en lo territorial, lo ambiental, lo minero-empresarial y lo institucional que fortalecen la capacidad de articulación y de toma de decisiones en el territorio, estimula el fortalecimiento organizacional y asociativo, motiva la legalidad en el negocio minero. El programa de trabajo incluyó el diagnóstico de las operaciones hasta el diseño de un plan de explotación técnico, para una extracción óptima del recurso y del manejo ambiental. Las principales herramientas de gestión de los Distritos Mineros se constituyeron para facilitar la actuación particular de un Distrito y su interacción con otros en el País, las mismas que se constituyeron fueron las siguientes: Las líneas de base de los encadenamientos productivos. Operan permitiendo que el conocimiento de los mineros locales, se haga explícito, en encuentros subregionales, que permiten establecer las relaciones tecnológicas y de competitividad de dichos encadenamientos. Las líneas de base territoriales. Permiten reconocer el estado del Distrito Minero en función de su competitividad territorial, la visibilidad de la minería en los sistemas de planeación territorial, las condiciones de los servicios públicos, la oferta ambiental, el desarrollo a nivel de servicios turísticos y financieros, el grado de confianza y seguridad de los habitantes, la formación del talento humano, el costo de vida y la posición estratégica. Las Evaluaciones Ambientales Estratégicas. Instrumento que facilita la identificación, para todo el territorio del Distrito Minero, de las acciones que generan impactos frente a la sostenibilidad y de los factores que resultan impactados por dichas acciones.

De otra parte, es importante anotar como la Agencia Nacional de Minería profirió la Resolución No. 266 del 10 de julio de 2020, "Por la cual se modifica el trámite administrativo para la declaración y delimitación de las Áreas de Reserva Especial con el fin de adelantar estudios geológico-mineros y desarrollar proyectos de minería mediante el otorgamiento del contrato especial de concesión minera, de que tratan los artículos 31 y 248 de la Ley 685 de 2001". Dicha resolución estableció que las actividades de explotación minera que pretendan obtener un título minero bajo el marco de las solicitudes de área de reserva especial deberán acogerse a lo dispuesto en la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", específicamente a lo establecido en los artículos 22, 24 y 30. Por lo tanto, el área que comprende la solicitud deberá ajustarse a los lineamientos del sistema de cuadrícula minera, adoptado por la Agencia Nacional de Minería mediante la Resolución No. 505 del 2 de agosto de 2019.

El Gobierno Nacional, bajo el supuesto de adoptar mejores prácticas y estándares internacionales y con visión de planificación a largo plazo prevista en los objetivos de desarrollo sostenible, a través del parágrafo del artículo 21 de la Ley 1753 de 2015, dispuso que "(...) la Autoridad Minera Nacional podrá adoptar un sistema de cuadrícula para delimitar el área objeto de los contratos de concesión minera, la cual será única y continua. Así mismo podrá adaptar al sistema de cuadrículas los títulos mineros otorgados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente Ley en caso de que el beneficiario de estos así lo decida". Con base en el mandato de carácter legal, la Entidad profirió la Resolución No. 504 de 18 de septiembre de 2018, por la cual adoptó

el sistema de cuadrícula para la Agencia Nacional de Minería – ANM-, y dispuso en su artículo 4º que las solicitudes y propuestas presentadas con anterioridad y los contratos de concesión generados a partir de la puesta en operación del Sistema Integral de Gestión Minera estarán conformados espacialmente por celdas completas y colindantes por un lado de la cuadrícula minera. Posterior a ello, el Gobierno Nacional a través de la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022- dispuso en el artículo 24, que todas las solicitudes y propuestas se evaluarían con base en el Sistema de Cuadrícula Minera implementado por la Autoridad Minera Nacional, y que no se permitiría la superposición de propuestas sobre una misma celda, tal y como se transcribe a continuación: “Artículo 24. Sistema de cuadrícula en la titulación minera. La implementación del sistema de cuadrículas se llevará a cabo de acuerdo con las normas de información geoespacial vigentes y los lineamientos que para el efecto defina la autoridad minera nacional. Todas las solicitudes y propuestas se evaluarán con base en el sistema de cuadrícula minera implementado por la autoridad minera nacional. Por lo anterior no se permitirá la superposición de propuestas sobre una misma celda, con excepción de las concesiones concurrentes. Se entiende por celda el cuadro definido por la autoridad minera nacional como una unidad de medida para la delimitación del área de las solicitudes y contratos de concesión minera. Los títulos mineros otorgados con anterioridad a la entrada en operación del sistema de cuadrícula o el que haga sus veces, migrarán a este sistema manteniendo las condiciones y coordenadas en las que fueron otorgados, para lo cual se atenderá la metodología que para el efecto establezca la autoridad minera nacional.” Conforme los mandatos de ley, la Agencia Nacional de Minería expidió la Resolución 505 de 2 de agosto de 2019 “Por medio de la cual se fijan los lineamientos para la migración de los títulos mineros y demás capas cartográficas al sistema de cuadrícula, se establece la metodología para la evaluación de los tramites y solicitudes mineras en cuadrícula y se implementa el periodo de transición para la puesta en producción del Sistema Integral de Gestión Minera”, la cual en su artículo 1º y 3º dispone: “Artículo 1. Adoptar los lineamientos para la evaluación de los tramites y solicitudes mineras a partir del sistema de cuadrícula minera y la metodología para la migración de los títulos mineros al sistema de cuadrícula, los cuales se encuentran contenidos en el documento técnico denominado “Lineamientos para la Evaluación de los Tramite y Solicitudes Mineras a Partir del Sistema de Cuadrícula Minera y Metodología para la Migración de los Títulos Mineros al Sistema de Cuadrícula”, que hace parte integral de la presente resolución”. “Artículo 3. Transición. Dar inicio al periodo de transición desde la entrada en vigencia del presente acto administrativo (...) Durante este periodo, se realizará la transformación y evaluación de las propuestas de contratos de concesión y solicitudes mineras que se encuentren en trámite conforme a lo dispuesto en el artículo 1º de la presente resolución. Parágrafo primero. La delimitación del área de las propuestas de contrato de concesión y solicitudes mineras en trámite se establecerá y evaluará con base en la cuadrícula minera de que trata la Resolución 504 de 2018 o la que la modifique, aclare o sustituya. (...)” La mencionada norma dispuso el deber de realizar la evaluación de las propuestas de contrato de concesión y demás solicitudes mineras en el sistema de cuadrícula definido por la autoridad minera; esto es, a partir de la definición del área libre en cuadrícula de las diferentes capas geográficas, respetando el derecho de prelación de que trata el artículo 16 de la Ley 685 de 2001, principio de “primero en el tiempo, primero en el derecho”, lo cual aplicado a la superposición entre solicitudes mineras vigentes implica que las celdas

son excluibles entre sí de acuerdo a la fecha de radicación. Lo que implica un gravísimo problema de delimitación en los contratos y solicitudes vigentes de titulación minera. Al aplicar las cuadrículas éstas generalmente desconocen las coordenadas establecidas en la relación contractual de las concesiones mineras, pero además y lo más grave reducen o borran las áreas de solicitud de las comunidades mineras en el país, lo que ha dado como consecuencia múltiples rechazos a las mismas con pretextos como “superposición” o la notoria disminución en las áreas declaradas y delimitadas. Esta terrible falacia se puede parodiar con los catastros urbanos y rurales que, si fueran sujetos a este moderno y supuestamente maravilloso Sistema, pondría nuestra cocina o nuestro baño en el patio del vecino, de tal tamaño es el grado de afectación de las cuadrículas. Minas (Trabajos) de la comunidad minera han sido transferidas a títulos mineros engordados extracontractualmente por este Sistema, creando desde ya múltiples y graves conflictos no solo económicos sino sociales y hasta ambientales en los territorios.

Bajo tan grave y apremiante situación de facto, se hace oportuno e indispensable incluir en el presente Proyecto de Ley una adición al Parágrafo del Artículo 21 de la Ley 1753 de 2015, para prohibir el desmejoramiento o cualquier tipo de afectación a las áreas delimitadas originalmente por parte de las comunidades mineras ya presentadas y por presentar ante la autoridad minera competente.

“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.

PARÁGRAFO. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la Autoridad Minera Nacional podrá adoptar un sistema de cuadrícula para delimitar el área objeto de los contratos de concesión minera, la cual será única y continua. Así mismo podrá adaptar al sistema de cuadrículas los títulos mineros otorgados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, en caso de que el beneficiario de estos así lo decida.”

El segundo párrafo adicional del Parágrafo quedará así:

En ningún caso bajo el Sistema de Cuadrícula, se podrá afectar, desmejorar, disminuir o rechazar las áreas declaradas, delimitadas, tituladas o solicitadas originalmente por parte de la Comunidad Minera. En el caso de que se haya procedido a efectuar dicha afectación, desmejora, disminución o rechazo de estas solicitudes, soportándose en el presente Artículo, las áreas tituladas o solicitadas mantendrán integralmente y sin afectación alguna los polígonos anteriormente existentes.

En síntesis, el presente Proyecto de Ley corresponde al planteamiento de Gobierno del Señor Presidente Iván Duque Márquez, que señala como la formalización en cualquier sector permite cerrar brechas y disminuir la desigualdad y la pobreza. En esta materia, una política de legalización y formalización minera que reconozca las particularidades

de la pequeña minería y la minería tradicional en Colombia facilitará el desarrollo de una política pública pensada para las realidades sociales y culturales en los territorios. El Proyecto de Ley que ponemos a consideración del Congreso de la República facilitará el acceso de los pequeños mineros a mecanismos de financiación, mejorará su situación en el mercado laboral, asegurará precios más justos por el metal, simplificará el acceso a mecanismos de beneficio minero que no sean perjudiciales para su salud y facilitará en general, todo su proceso de transformación empresarial haciendo parte importante e integral del sistema económico. Así, la legalización y formalización minera traerá un óptimo manejo ambiental de la actividad, más desarrollo sostenible y equidad, lo cual se corresponde con uno de los pilares insignia del Plan de Desarrollo 2018 – 2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.

7. ANTECEDENTES NORMATIVOS Y JUSTIFICACIÓN LEGAL

La siguiente es una recopilación de los aspectos normativos más relevantes que han tenido lugar en el País en torno a la temática relacionada con la legalización y formalización de la minería en Colombia:

Ley 20 de 1969. Esta ley constituyó el origen del Contrato de Asociación en Colombia. Con ella se abolió de forma definitiva el principio de acesión, estableciendo al mismo tiempo el principio de propiedad absoluta por parte de la Nación de las minas y yacimientos de hidrocarburos.

Decreto Ley 2655 de 1988. Código de Minas. Resolvió el conflicto entre la propiedad pública y privada de los recursos mineros, así como reguló las relaciones entre las entidades del Estado y los particulares. Diferenció la explotación y exploración minera, estableciendo condiciones y requisitos específicos de acuerdo al tipo de minería, de acuerdo con su magnitud y grado de tecnificación. Con estos criterios se distinguieron tres clases de minería: pequeña, mediana y gran minería.

LEY 141 DE 1994. Reglamentada parcialmente por los Decretos Nacionales 145 , 620 y 1747 de 1995; 416 y 4192 de 2007; 851 de 2009 y Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones.

Ley 685 de 2001. Código de Minas. Esta Ley buscó facilitar la inversión y explotación extranjera de los recursos mineros de la nación. Para ello contempló el fomento de la exploración técnica y la explotación de los recursos mineros de propiedad estatal y privada, así como el estímulo a estas actividades en orden a satisfacer los requerimientos de la demanda interna y externa.

Ley 1333 de 2009. Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.

Ley 1382 de 2010. (Declarada inexecutable con dos años de gracia en sus efectos) Esta reforma, buscaba, entre otras cosas poner al día el sector minero en relación con temas como las competencias territoriales, el ordenamiento territorial, la protección ambiental y el fortalecimiento de la institucionalidad minera. La reforma introdujo cerca de 32 modificaciones a la Ley 685 de 2001.

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".

Ley 1892 de 2018. Ratificó el Convenio de Minamata, adoptado en Japón el 10 de octubre de 2013. El propósito fundamental de este convenio es regular la utilización del mercurio, aspecto de enorme importancia debido a que Colombia es el segundo país a nivel mundial que libera mercurio debido a la minería aurífera y el más contaminado por habitante. Su adopción comprometió al Estado colombiano en la lucha por reducir el uso del mercurio, a la vez que le brinda herramientas para fortalecer estrategias consistentes para hacerle frente a los considerables efectos ambientales y de salud pública que genera el uso del mercurio.

Ley 1930 de 2018. Dicta disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia. La Ley establece en su Artículo 5 la prohibición a las actividades de exploración y explotación minera. Indica que será el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentarán los lineamientos para el programa de sustitución que involucra el cierre, desmantelamiento, restauración y reconfiguración de las áreas intervenidas por las actividades mineras, y diseñará, financiará y ejecutará los programas de reconversión o reubicación laboral de los pequeños mineros y los mineros tradicionales.

La Constitución Política de Colombia, que dispone:

"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."

La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), que estableció:

"Artículo 23. 1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social..."

Los Artículos 11, 48 y 49 de la Constitución Política que consagran como derecho fundamental el derecho de las personas a la subsistencia. El cual ha sido reconocido por la Corte Constitucional como derivado de los derechos a la vida (Art. 11 C.P.), a la salud (Art. 49 C.P.), al trabajo (Art 25 C.P.), y a la seguridad social (Art. 48 C.P.).

4. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Ley No. 118 de 2017 Senado “Por medio de la cual se establece un marco jurídico especial para la minería tradicional y la pequeña minería en materia de legalización y formalización, así como para su financiamiento, bancarización, comercialización y se establece una normatividad especial en materia ambiental.”, el texto propuesto por la iniciativa consta de su título y contiene quince (15) artículos.

5. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Se pone a consideración de la Honorable Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la Republica, el siguiente articulado con las modificaciones propuestas:

TEXTO PROYECTO	PLIEGO DE MODIFICACIONES	COMENTARIOS
<p>Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer un marco jurídico especial para la minería tradicional y la pequeña minería en materia de legalización y formalización, así como de su financiamiento, bancarización, comercialización y el establecimiento de una normatividad especial en materia ambiental.</p> <p>Parágrafo. Hecha la declaración y delimitación de un contrato de minería especial o culminado el proceso de legalización minera por parte de la Agencia Nacional de Minería, se deberá agotar el trámite de consulta previa de conformidad con el artículo 6° del Convenio 169 de la OIT en un término no</p>	<p>Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer un marco jurídico especial para la minería tradicional y la pequeña minería en materia de legalización y formalización, así como de su financiamiento, bancarización, comercialización y el establecimiento de una normatividad especial en materia ambiental.</p>	<p>Se elimina el Parágrafo.</p>

<p>superior a un (1) año, siempre y cuando el Ministerio del Interior certifique la presencia de comunidades étnicas constituidas y reconocidas por el mismo Ministerio en la zona de la declaratoria, delimitación o legalización minera.</p> <p>Es obligación del Ministerio del Interior liderar y acompañar de manera prioritaria y permanente en materia de legalización y formalización a la Agencia Nacional de Minería ANM o a la Autoridad Minera competente, los procesos de consulta previa con las comunidades étnicas.</p> <p>Artículo 2. Modifíquese el Artículo 165 de la Ley 685 de 2001 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 165. Legalización de la pequeña minería y la minería tradicional. Las personas, grupos o asociaciones que vienen desarrollando labores de pequeña minería y/o minería tradicional, sin título inscrito en el Registro Minero Nacional, deberán iniciar, sin exclusión alguna, su proceso de legalización en un término no superior a dos (2) años contados a partir de la fecha de</p>	<p>Artículo 2. Modifíquese el Artículo 165 de la Ley 685 de 2001 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 165. Legalización de la pequeña minería y la minería tradicional. Las personas naturales o jurídicas, grupos o asociaciones que vienen desarrollando labores de pequeña minería y/o minería tradicional, sin título inscrito en el Registro Minero Nacional, deberán iniciar, sin exclusión alguna, su proceso de legalización en un término no superior a cinco (5) años contados a partir de la fecha de promulgación de la presente Ley. En caso de no hacerlo, podrán ser requeridos por la autoridad minera, por una</p>	<p>Se mejora la redacción. Se amplía el plazo para la legalización a 5 años.</p>
---	---	--

<p>promulgación de la presente Ley. En caso de no hacerlo, serán requeridos por la autoridad minera, por una sola vez, para que en un término de noventa (90) días calendario siguientes a la notificación, demuestren su condición de persona, grupo o asociación de minería tradicional o pequeña minería, acreditando que los trabajos mineros se vienen adelantando en forma continua o discontinua con una anterioridad no inferior a los diez (10) años. De no demostrar tal condición, se entenderá que la actividad es ilegal dando curso a las sanciones administrativas pertinentes.</p> <p>Demostrada la condición, la autoridad minera iniciará de oficio el proceso de legalización bajo cualquiera de las figuras previstas en la ley, mediante la declaratoria y delimitación del área minera correspondiente, siempre que el área solicitada se hallare libre para contratar, en un término no superior a un (1) año. Mientras el proceso no sea resuelto por la autoridad minera, no habrá lugar a proceder, respecto de los interesados, mediante las</p>	<p>sola vez, para que en un término de noventa (90) días calendario siguientes a la notificación, demuestren su condición de persona, grupo o asociación de minería tradicional o pequeña minería, acreditando que los trabajos mineros se vienen adelantando en forma continua o discontinua con una anterioridad en un periodo de tiempo no inferior a los diez (10) años, contados a partir de la fecha de promulgación de la presente Ley. De no demostrar tal condición, se entenderá que la actividad es ilegal dando curso a las sanciones administrativas y penales pertinentes.</p> <p>Demostrada la condición, la autoridad minera iniciará de oficio, en un término no superior a un (1) año, el proceso de legalización bajo cualquiera de las figuras previstas en la ley, mediante la declaratoria y delimitación del área minera correspondiente, siempre que el área solicitada se hallare libre para contratar. Mientras el proceso no sea resuelto por la autoridad minera, no habrá lugar a proceder, respecto de los interesados, con las medidas previstas en los artículos 161 y 306 de la Ley 685 de 2001, ni a proseguirles las acciones penales</p>	
---	--	--

<p>medidas previstas en los artículos 161 y 306, ni a proseguirles las acciones penales señaladas en los artículos 159 y 160 de este Código.</p> <p>Si el área no se hallare libre por la existencia de una propuesta de contrato de concesión anterior ante la Autoridad Minera y existiese o se presentare una solicitud de legalización en los términos de este artículo, se continuará el trámite de la propuesta de contrato de concesión, el cual no podrá ser superior a un (1) año. En caso de llegar a ser contrato de concesión, la Autoridad Minera procederá de acuerdo a lo señalado en el inciso quinto del presente artículo. Si la solicitud de propuesta de contrato de concesión se rechaza, se tendrá como primera opción para continuar el trámite, la solicitud de legalización.</p> <p>Si el área solicitada se encuentra ocupada por una concesión minera, siempre que el grupo o asociación demuestre una antigüedad mayor a la que tiene la concesión, se procederá de manera inmediata a verificar las condiciones de cumplimiento de las</p>	<p>señaladas en los artículos 159 y 160 de este mismo Código.</p> <p>Si el área no se hallare libre por la existencia de una propuesta de contrato de concesión anterior ante la Autoridad Minera y existiese o se presentare una solicitud de legalización en los términos de este artículo, se continuará el trámite de la propuesta de contrato de concesión, el cual no podrá ser superior a un (1) año. En caso de llegar a ser contrato de concesión, la Autoridad Minera procederá de acuerdo a lo señalado en el inciso quinto del presente artículo. Si la solicitud de propuesta de contrato de concesión se rechaza, se tendrá como primera opción para continuar el trámite, la solicitud de legalización.</p> <p>Si en el área solicitada se encuentra ocupada por una concesión minera vigente, siempre que el grupo o asociación demuestre una antigüedad mayor a la que tiene la concesión, se procederá de manera inmediata a verificar las condiciones de cumplimiento de</p>	
---	--	--

<p>obligaciones del titular minero y en caso de hallarse este en causal de caducidad, se procederá a su declaratoria en un término no mayor a seis (6) meses; se tendrá como primera opción, para continuar el trámite, la solicitud de legalización, bajo cualquiera de las figuras previstas en la ley, correctamente presentada, lo que procederá inmediatamente después de declarada y en firme la caducidad del contrato de concesión minera.</p> <p>En el evento en que el titular se encuentre al día en sus obligaciones, la Autoridad Minera mediará entre las partes para que lleguen a acuerdos, como la suscripción de Contratos de Asociación y Operación, subcontratos de formalización y demás instrumentos jurídicos aplicables, los que serán debidamente Inscritos en el Registro Minero Nacional y permitan la explotación minera por parte de las personas, grupos o asociaciones. Para llegar las partes a estos acuerdos tendrán un plazo de un (1) año, contados a partir de radicada su solicitud ante la</p>	<p>las obligaciones del titular minero y en caso de hallarse este en causal de caducidad, se procederá a su declaratoria en un término no mayor a seis (6) meses; se tendrá como primera opción, para continuar el trámite, la solicitud de legalización, bajo cualquiera de las figuras previstas en la ley, correctamente presentada, lo trámite que procederá inmediatamente después de declarada y en firme la caducidad del contrato de concesión minera.</p> <p>En el evento en que el titular se encuentre al día en sus obligaciones, la Autoridad Minera mediará entre las partes para que lleguen a acuerdos, como la suscripción de Contratos de Asociación y Operación, subcontratos de formalización y demás instrumentos jurídicos aplicables vigentes, los que serán debidamente Inscritos en el Registro Minero Nacional y permitan la explotación minera por parte de las personas, grupos o asociaciones. Para llegar las partes a estos acuerdos tendrán un plazo de un (1) año, contados a partir de radicada su solicitud ante la autoridad minera competente.</p>	
---	---	--

<p>autoridad minera competente.</p> <p>En caso de no llegar a un acuerdo entre las partes una vez terminado el plazo, se deberán establecer mecanismos de resolución de conflictos.</p> <p>Artículo 3. Plan Único de Legalización y Formalización Minera. El Ministerio de Minas y Energía en el término de seis (6) meses contados a partir de la fecha de vigencia de la presente ley, elaborará el Plan Único de Legalización y Formalización Minera, el cual tendrá un término de vigencia no mayor a cinco (5) años, basado en cuatro (4) ejes fundamentales: Enfoque Diferenciado; Simplificación de Trámites y Procesos; Articulación efectiva entre las instituciones nacionales y locales; y Acompañamiento de la autoridad minera en el proceso de legalización y formalización.</p> <p>Para tal fin el Plan revisará la categorización minera actualizándola; reevaluará el concepto de tradicionalidad; definirá la aplicabilidad de requisitos a partir de una categoría minera diferenciada para</p>	<p>En caso de no llegar a un acuerdo entre las partes una vez terminado el plazo, se deberá proceder a hacer uso de los mecanismos vigentes de resolución de conflictos para las actividades comerciales.</p> <p>Artículo 3. Plan Único de Legalización y Formalización Minera. El Ministerio de Minas y Energía en el término de seis (6) meses contados a partir de la fecha de vigencia de la presente ley, elaborará el Plan Único de Legalización y Formalización Minera, el cual tendrá un término de vigencia no mayor menor a cinco (5) años, basado en cuatro (4) ejes fundamentales: Enfoque Diferenciado; Simplificación de Trámites y Procesos; Articulación efectiva entre las instituciones nacionales y locales; y Acompañamiento de la autoridad minera en el proceso de legalización y formalización.</p> <p>Para tal fin el Plan Único revisará la categorización minera actualizándola; reevaluará el concepto de tradicionalidad; definirá la aplicabilidad de requisitos a partir de una categoría minera diferenciada para facilitar la legalización; y establecerá competencias de la</p>	<p>Se modifica el calificativo no mayor por el de no menor y se elimina el rol de los grupos étnicos en minería por cuanto tienen una normatividad particular.</p>
---	--	--

<p>facilitar la legalización; establecerá competencias de la institucionalidad; y, definirá el Rol de los grupos étnicos en la minería.</p> <p>Parágrafo 1. Se establecerán dentro del Plan Único de Legalización y Formalización Minera las siguientes figuras de legalización minera:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Subcontratos de Legalización Minera; 2. Áreas de Reserva Especial Minera ARE; 3. Devolución de áreas; 4. Cesión de áreas para legalización y formalización – con destinatario específico. 5. Otorgamiento directo de contratos de concesión minera especial para legalización y formalización. 6. Otorgamiento de áreas para legalización y formalización dentro de áreas tituladas a favor de empresas (con incentivos y obligaciones). 	<p>institucionalidad. ; y, definirá el Rol de los grupos étnicos en la minería.</p> <p>Parágrafo 1. Se establecerán Dentro del Plan Único de Legalización y Formalización Minera se utilizarán entre otras las siguientes figuras para la legalización minera:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. contratos de concesión de minería especial; 2. Subcontratos de Legalización Minera; 3. Áreas de Reserva Especial Minera ARE; 4. Devolución de áreas; 5. Cesión de áreas para legalización y formalización – con destinatario específico; 6. Otorgamiento directo de contratos de concesión de minería especial para legalización y formalización en proyectos mineros estratégicos. 7. Otorgamiento de áreas para legalización y formalización dentro de áreas tituladas a favor de empresas (con incentivos y obligaciones). 	<p>Se elimina la figura 6 de legalización y se incluye el numeral 1. Se mejora la redacción.</p>
---	--	--

<p>Parágrafo 2. El Plan Único de Legalización y Formalización Minera será implementado a partir de los Distritos Mineros Especiales establecidos por la UPME, como instrumento de desconcentración de funciones de la Autoridad Minera.</p> <p>Artículo 5. Fondo Rotatorio De Fomento Minero Metalogénico FOMIME. Créase el Fondo Rotatorio de Fomento Minero Metalogénico FOMIME, como organismo adscrito al Ministerio de Minas y Energía, el cual tendrá como objeto proveer de recursos económicos a la Industria Minera Metalogénica Nacional en todas sus actividades, la prestación de asistencia técnica y financiera, el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas del pequeño y mediano minero y la preservación del medio ambiente. El Fondo financiará la promoción, fomento, planificación, transferencia y adopción de tecnologías, desarrollo empresarial, beneficio y comercialización de minerales metalogénicos.</p> <p>El FOMIME podrá negociar, contratar, recibir,</p>	<p>Parágrafo 2. El Plan Único de Legalización y Formalización Minera será implementado a nivel de los territorios mineros incluidos en los Distritos Mineros Especiales establecidos por la UPME, como instrumento de desconcentración de funciones de la Autoridad Minera.</p> <p>Artículo 5. Fondo Rotatorio De Fomento Minero Metalogénico. Créase el Fondo Rotatorio de Fomento Minero Metalogénico FOMIME, como organismo adscrito al Ministerio de Minas y Energía, el cual tendrá como objeto proveer de recursos económicos a la Industria Minera Metalogénica Nacional en todas sus actividades, la prestación de asistencia técnica y financiera, el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas del pequeño y mediano minero y la preservación del medio ambiente. El Fondo financiará la promoción, fomento, planificación, transferencia y adopción de tecnologías, desarrollo empresarial, beneficio y comercialización de minerales metalogénicos.</p> <p>El Fondo Rotatorio de Fomento Minero podrá negociar, contratar, recibir, administrar,</p>	<p>Se aclara la redacción del Parágrafo.</p> <p>Se modifica la denominación del Fondo y se elimina el término Metalogénico.</p>
---	--	---

<p>administrar, controlar, gestionar y asignar recursos nacionales e Internacionales destinados a la financiación de actividades mineras metalogénicas, en forma independiente, en Coordinación o asocio con empresas y entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras y/u organismos Internacionales.</p>	<p>controlar, gestionar y asignar recursos nacionales e Internacionales destinados a la financiación de actividades mineras metalogénicas, en forma independiente, en Coordinación o asocio con empresas y entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras y/u organismos Internacionales.</p>	
<p>El Gobierno Nacional expedirá las garantías financieras necesarias y a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público autorizará la apertura de créditos externos con organismos internacionales, países e inversionistas para el desarrollo empresarial de la minería metalogénica.</p>	<p>El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y/o el Fondo Nacional de Garantías S.A. expedirá las garantías financieras necesarias para captar inversión en el sector, autorizará la apertura de créditos externos con organismos internacionales, países o Fondos de Inversión para el desarrollo empresarial de la minería nacional.</p>	<p>Se adiciona al Fondo Nacional de Garantías y a los fondos de inversión.</p>
<p>Las operaciones del FOMIME podrán consistir en actos mediante los cuales, los recursos se transfieran directamente a los beneficiarios, o en actos que garanticen a intermediarios financieros, los créditos o garantías que se otorguen a dichos beneficiarios.</p>	<p>Las operaciones del Fondo Rotatorio de Fomento Minero podrán consistir en actos mediante los cuales, los recursos se transfieran directamente a los beneficiarios, o en actos que garanticen a intermediarios financieros, los créditos o garantías que se otorguen a dichos beneficiarios.</p>	
<p>Parágrafo 1. La administración, manejo y disposición de los recursos del FOMIME estará a cargo del Ministerio de Minas y Energía, por medio de sus</p>	<p>Parágrafo 1. La administración, manejo y disposición de los recursos del Fondo Rotatorio de Fomento Minero estará a cargo del Ministerio de Minas y Energía, por medio de sus órganos de dirección y administración o</p>	<p>Se adiciona a BANCOLDEX</p>

<p>órganos de dirección y administración o mediante Delegación, para lo cual reglamentará el FOMIME en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley. En el acto de creación del FOMIME, el Gobierno Nacional constituirá un Comité Asesor con representantes del sector privado, en particular de entidades y organizaciones que representen a la pequeña minería y a la minería tradicional, el cual actuará como órgano consultivo.</p> <p>Parágrafo 2. Serán recursos del FOMIME, además de los que se establezcan en el acto de su creación, los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los que se asignen a través del presupuesto nacional. 2. Los que se liquiden como producto de las operaciones con los recursos del mismo Fondo. 3. Los provenientes de créditos y convenios de cooperación técnica o financiera que se celebren con otros Gobiernos, con personas naturales 	<p>mediante Delegación, para lo cual reglamentará el mismo en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley. En el acto de creación del Fondo Rotatorio de Fomento Minero, el Gobierno Nacional constituirá un Comité Asesor integrado por BANCOLDEX, el Banco Agrario de Colombia y representantes del sector minero, en particular de entidades y organizaciones que representen a la pequeña minería y a la minería tradicional, el cual actuará como órgano consultivo.</p> <p>Parágrafo 2. Serán recursos del Fondo Rotatorio de Fomento Minero, además de los que se establezcan en el acto de su creación, los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los que se asignen a través del presupuesto nacional. 2. Los que se liquiden como producto de las operaciones con los recursos del mismo Fondo. 3. Los provenientes de operaciones financieras, créditos y convenios de cooperación técnica o financiera que se celebren con otros Gobiernos, con personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras y organismos 	<p>Se adiciona operaciones financieras y se aclaran las dos categorías de personas.</p>
--	---	---

<p>o extranjeras y organismos nacionales e internacionales.</p> <p>4. Los aportes que a cualquier título se le cedan.</p> <p>5. Los recursos de emisión de bonos y demás documentos de crédito del Gobierno Nacional o de entidades pertenecientes al sector de minas y energía, y que el CONPES asigne al Fondo.</p> <p>6. Los porcentajes que destine el Gobierno Nacional de las sumas provenientes del Canon Superficial y de Regalías.</p> <p>Parágrafo 3. Las operaciones del FOMIME se realizarán a título oneroso dentro de las condiciones y términos que por vía general señale la entidad administradora, dentro de los criterios de carácter social y de fomento que esta señale.</p> <p>Parágrafo 4. En el acto de creación del FOMIME que expida el Gobierno Nacional, se señalará las diversas formas y condiciones de</p>	<p>nacionales e internacionales.</p> <p>4. Los aportes que a cualquier título se le cedan.</p> <p>5. Los recursos de emisión de bonos y demás documentos de crédito público del Gobierno Nacional o de entidades pertenecientes al sector de minas y energía. asigne al Fondo.</p> <p>6. Los porcentajes que destine el Gobierno Nacional de las sumas provenientes del Canon Superficial y del Sistema General de Regalías.</p> <p>Parágrafo 3. Las operaciones del Fondo Rotatorio de Fomento Minero, tendrán el carácter de rotatorias y se realizarán a título oneroso dentro de las condiciones y términos que por vía general señale la entidad administradora y dentro de los criterios de carácter social y de fomento que esta señale.</p> <p>Parágrafo 4. En el acto de creación del Fondo Rotatorio de Fomento Minero que expida el Gobierno Nacional, se señalará las diversas formas y condiciones</p>	<p>Se adiciona el carácter de rotatorias.</p>
---	--	---

<p>financiamiento a las cuales se aplicarán los recursos disponibles.</p> <p>Parágrafo 5. Los beneficiarios de la financiación originada en el FOMIME deberán tener definida la situación jurídica de las áreas mineras dentro de las cuales se habrán de invertir las sumas o los bienes financiados.</p> <p>Artículo 6. Operaciones de Financiamiento. Las operaciones que se adelanten con recursos del FOMIME podrán consistir en desembolsos o en compromisos, cuyo objeto sea: a) Sufragar total o parcialmente los gastos de inversión en que incurran las personas naturales o jurídicas en proyectos, programas y obras en exploración, factibilidad, montaje y explotación de minas metalogénicas, así como en beneficio, transformación, transporte y embarque de sustancias minerales; b) Respaldar la obtención de créditos internos o externos que las personas dedicadas a la actividad minera contraigan para proyectos y programas específicos y el servicio oportuno de dichos créditos; c) Otorgar</p>	<p>de financiamiento a las cuales se aplicarán los recursos disponibles.</p> <p>Parágrafo 5. Los beneficiarios de la financiación originada en el Fondo Rotatorio de Fomento Minero deberán tener definida la situación jurídica de las áreas mineras dentro de las cuales se habrán de invertir las sumas o instalar los bienes financiados.</p> <p>Artículo 6. Operaciones de Financiamiento. Las operaciones que se adelanten con recursos del Fondo Rotatorio de Fomento Minero podrán consistir en desembolsos o en compromisos, cuyo objeto sea: a) Sufragar total o parcialmente los gastos de inversión en que incurran las personas naturales o jurídicas en proyectos, programas y obras en exploración, factibilidad, montaje, y explotación y comercialización minera de minas metalogénicas, así como en el beneficio, transformación, transporte y embarque de sustancias minerales; b) Apoyar la gestión y obtención de créditos internos o externos que las personas dedicadas a la actividad minera contraigan para proyectos y programas específicos y el servicio oportuno de dichos créditos; c) Otorgar directamente o facilitar a través de intermediarios financieros,</p>	<p>Se mejora la redacción y se elimina el término metalogénicas. Se agrega en el literal b) apoyar la gestión.</p>
---	---	--

<p>directamente o facilitar a través de intermediarios financieros, públicos o privados, créditos de fomento de la minería metalogénica o garantías para dichos créditos; d) Aportar a través de la correspondiente entidad administradora, capital a sociedades comerciales, asociaciones entre entidades públicas, a sociedades de economía mixta, empresas y a cooperativas, cuyo objetivo principal comprenda llevar a cabo proyectos mineros metalogénicos; e) Contribuir, mediante cualesquier otro título y/o modalidad comercial y financiera prevista en la ley, al establecimiento y desarrollo de actividades propias de la minería metalogénica o de industrias complementarias de la misma; f) Financiar obras de apoyo a la comunidad minera en las regiones de ubicación de los proyectos de pequeña y mediana minería, especialmente las que tengan relación con tales proyectos o sean necesarios para su complementación.</p> <p>Parágrafo 1. Las operaciones del FOMIME se</p>	<p>públicos o privados, créditos de fomento a la minería metalogénica o garantías para dichos créditos; d) Aportar a través de la correspondiente entidad administradora, capital a sociedades comerciales, asociaciones entre entidades públicas, a sociedades de economía mixta, empresas y a cooperativas, cuyo objetivo principal comprenda llevar a cabo sea la promoción, fomento, desarrollo e implementación de proyectos mineros metalogénicos; e) Contribuir, mediante cualesquier otro título y/o modalidad comercial y financiera prevista en la ley, al establecimiento y desarrollo de actividades propias de la minería metalogénica o de industrias complementarias de la misma; f) Brindar apoyo Financiero a obras de apoyo a la comunidad minera en las regiones de ubicación de los proyectos de pequeña y mediana minería, especialmente las que tengan relación con tales proyectos o sean necesarios para su complementación los Centros de Innovación y Transferencia de Tecnologías para la Modernización Tecnológica de la producción Minera.</p> <p>Parágrafo 1. Las operaciones del Fondo Rotatorio de Fomento</p>	<p>Se elimina el literal f reemplazándolo por apoyo financiero a los centros de innovación.</p>
--	---	---

<p>harán preferentemente a proyectos de pequeña y mediana minería metalogénica, a través de sus empresas y/o cooperativas. Esta preferencia deberá reflejarse en los programas y presupuesto anual del FOMIME en un porcentaje no inferior al sesenta por ciento (60%).</p> <p>Parágrafo 2. Las personas que reciban financiación con recursos del FOMIME, solamente podrán aplicarla a gastos de inversión representados en estudios de impacto ambiental, exploración, montaje y explotación, de factibilidad o en activos tangibles incorporados o destinados a la explotación minera o al beneficio, fundición, transformación, transporte y embarque de minerales. En ningún caso podrá dedicarse, directa o indirectamente, a cubrir gastos ordinarios de funcionamiento.</p> <p>Artículo 7. Modifíquese el artículo 238 de la Ley 685 de 2011, el cual quedará así: Con el exclusivo objeto de garantizar el cumplimiento de obligaciones que se contraigan para el montaje y explotación del área</p>	<p>Minero se harán preferentemente a proyectos de pequeña y mediana minería metalogénica, a través de sus empresas y/o cooperativas. Esta preferencia deberá reflejarse en los programas y presupuesto anual del Fondo en un porcentaje no inferior al ochenta por ciento (80%).</p> <p>Parágrafo 2. Las personas naturales o jurídicas que reciban financiación con recursos del Fondo Rotatorio de Fomento Minero, solamente podrán aplicarla a gastos de inversión representados en estudios de preinversión, operación minera, exploración, montaje, y explotación, comercialización, de factibilidades estudios de impacto ambiental, o en activos tangibles incorporados o destinados a la explotación minera e, el a beneficio, fundición, transformación, transporte y embarque de minerales. En ningún caso podrá dedicarse, directa o indirectamente, a cubrir gastos ordinarios de funcionamiento.</p> <p>Artículo 7. Modifíquese el artículo 238 de la Ley 685 de 2011, el cual quedará así: Con el exclusivo objeto de garantizar el cumplimiento de obligaciones que se contraigan para el montaje y explotación del área</p>	<p>Se elimina el término metalogénica. Se incrementa el porcentaje a 80%.</p> <p>Se clarifica la redacción incluyendo la preinversión y comercialización.</p>
---	---	---

<p>concesionada, se podrá gravar con prenda el derecho a explotar emanado del título minero. Esta prenda minera requerirá la autorización previa de la Agencia Nacional de Minería, podrá constituirse por documento privado y sólo producirá efectos desde el día de su inscripción en el Registro Minero Nacional.</p> <p>Si la Agencia Nacional de Minería ANM no se pronunciare dentro de los treinta (30) días siguientes a la presentación de la solicitud, se entenderá aprobada la prenda y se procederá a la correspondiente inscripción en el Registro Minero Nacional, a solicitud del interesado.</p> <p>También se podrán garantizar dichas obligaciones con la prenda del establecimiento minero o de los elementos que lo integran, con los minerales en sitio de acopio o con los productos futuros de la explotación que llegaren a pertenecerle al explotador una vez extraídos.</p> <p>para hacer efectiva la prenda del derecho a explotar o de los productos</p>	<p>concesionada, se podrá gravar con prenda el derecho a explotar emanado del título minero. Esta prenda minera requerirá la autorización previa de la Agencia Nacional de Minería, podrá constituirse por documento privado y sólo producirá efectos desde el día de su inscripción en el Registro Minero Nacional.</p> <p>Si la Agencia Nacional de Minería ANM no se pronunciare dentro de los treinta (30) días siguientes a la presentación de la solicitud de inscripción, se entenderá aprobada la prenda y se procederá a la correspondiente inscripción en el Registro Minero Nacional, a solicitud del interesado.</p> <p>También se podrán garantizar dichas obligaciones con la prenda del establecimiento minero o de los elementos que lo integran, con los minerales en sitio de acopio o con los productos futuros de la explotación que llegaren a pertenecerle al explotador una vez extraídos.</p> <p>para hacer efectiva la prenda del derecho a explotar o de los</p>	<p>Se aclara solicitud de inscripción.</p>
---	--	--

<p>futuros de los yacimientos y depósitos, en la sentencia de ejecución se dispondrá que la Agencia Nacional de Minería ANM la anote en el Registro Minero y sustituya al titular por el acreedor en la explotación para que, directamente o por medio de terceros, se pague con los productos extraídos hasta la concurrencia de su crédito. Una vez cubierto éste se restituirá al titular en el ejercicio de su derecho.</p> <p>Mientras el acreedor prendario sustituya al deudor en la explotación, el mismo será responsable ante la Autoridad Minera y la Autoridad Ambiental de las obligaciones que emanan del título. Esta modalidad de hacer efectiva la prenda minera tendrá lugar aún en el caso en que el derecho a explotar del deudor terminare o caducare por cualquier causa, siempre que el acreedor haga valer su derecho al ser notificado por la Autoridad Minera de la terminación o caducidad.</p> <p>Artículo 8. Adiciónese el Artículo 199 de la Ley 685 de 2001, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 199. Adopción de términos y guías. La</p>	<p>productos futuros de los yacimientos y depósitos, en la sentencia de ejecución se dispondrá que la Agencia Nacional de Minería ANM la anote en el Registro Minero y sustituya al titular por el acreedor en la explotación para que, directamente o por medio de terceros, se pague con los productos extraídos hasta la concurrencia de su crédito. Una vez cubierto éste se restituirá al titular en el ejercicio de su derecho.</p> <p>Mientras el acreedor prendario sustituya al deudor en la explotación, el mismo será responsable ante la Autoridad Minera y la Autoridad Ambiental de las obligaciones que emanan del título. Esta modalidad de hacer efectiva la prenda minera tendrá lugar aún en el caso en que el derecho a explotar del deudor terminare o caducare por cualquier causa, siempre que el acreedor haga valer su derecho al ser notificado por la Autoridad Minera de la terminación o caducidad.</p> <p>Artículo 8. Adiciónese el Artículo 199 de la Ley 685 de 2001, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 199. Adopción de términos y guías. La autoridad</p>	
---	---	--

<p>autoridad ambiental, en coordinación con la autoridad minera, deberá establecer mecanismos de simplificación de los procesos y procedimientos ambientales, para lo cual deberán adoptar términos de referencia preferenciales y expeditos a la pequeña minería y a la minería tradicional, los que serán aplicables en la elaboración, presentación y aprobación de los estudios de orden ambiental y su licenciamiento y la Autoridad Minera en la elaboración de los Programas de Trabajo y Obras PTO para este sector de la minería, para este fin se procederá a la expedición de guías técnicas especiales para adelantar la gestión técnica y ambiental en estos proyectos mineros, y la definición de procedimientos acordes de seguimiento y evaluación para el ejercicio de la fiscalización, para lo cual contará con un término máximo de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de promulgación de la presente ley.</p> <p>Tales términos, guías y procedimientos preferenciales tendrán</p>	<p>ambiental, en coordinación con la autoridad minera, deberá establecer mecanismos de simplificación de los procesos y procedimientos ambientales, para lo cual deberán adoptar términos de referencia preferenciales y expeditos a la pequeña minería y a la minería tradicional, los que serán aplicables a partir del otorgamiento del título minero, en la elaboración, presentación y aprobación de los estudios de orden ambiental y su licenciamiento y la Autoridad Minera en la elaboración de los Programas de Trabajo y Obras PTO. para este sector de la minería. Para este fin los fines pertinentes se procederá a la expedición de guías técnicas especiales para adelantar la gestión técnica y ambiental en estos proyectos mineros, y la definición de procedimientos acordes de seguimiento y evaluación para el ejercicio de la fiscalización, para lo cual contará con un término máximo de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de promulgación de la presente ley.</p> <p>Tales términos, guías y procedimientos preferenciales tendrán como objeto facilitar y</p>	<p>Se adiciona y aclara la aplicabilidad a partir del otorgamiento del título minero</p>
--	--	--

<p>como objeto facilitar y agilizar las actuaciones de las autoridades y de los particulares. La no sujeción a ellos, en cuestiones simplemente formales, no dará lugar al rechazo o dilación de la correspondiente solicitud, estudio o decisión.</p> <p>Artículo 11. Centros de Innovación y Transferencia de Tecnologías para la Modernización Tecnológica. El Ministerio de Minas y Energía, en coordinación con las entidades del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, el SENA y el Servicio Geológico Colombiano, y teniendo en cuenta la Agenda de Competitividad, definirá una política de generación y transferencia de tecnología para la estrategia de desarrollo minero en los Distritos Mineros Especiales, orientada a mejorar la productividad y la competitividad, optimizar el uso sostenible de los factores productivos, facilitar los procesos de comercialización y de transformación, y generar valor agregado, que garantice a largo plazo la sostenibilidad ambiental,</p>	<p>agilizar las actuaciones de las autoridades y de los particulares. La no sujeción a ellos, en cuestiones simplemente formales, no dará lugar al rechazo o dilación de la correspondiente solicitud, estudio o decisión.</p> <p>Artículo 11. Centros de Innovación y Transferencia de Tecnologías para la Modernización Tecnológica de la producción Minera. El Ministerio de Minas y Energía, en coordinación con las entidades del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, el SENA y el Servicio Geológico Colombiano, y teniendo en cuenta la Agenda de Competitividad, definirá una política de innovación y transferencia de tecnologías para las estrategias de fomento desarrollo minero en las jurisdicciones geológico mineras establecidas por la UPME en los Distritos Mineros Especiales, orientada a mejorar las condiciones de productividad y la competitividad, optimizar el uso sostenible de los factores productivos, facilitar los procesos de transformación y comercialización, así como generar valor agregado, que garantice a largo plazo la sostenibilidad ambiental, económica y social de en las</p>	<p>Se adiciona el término innovación y se reemplaza la palabra desarrollo por la de fomento</p>
--	--	---

<p>económica y social de las actividades productivas, con el fin de contribuir a elevar la calidad de vida, la rentabilidad y los ingresos de los Mineros pequeños, tradicionales y de subsistencia.</p> <p>El Sena, las Universidades Públicas y las demás entidades responsables de la generación y transferencia tecnológica programarán las actividades de investigación, adaptación y validación de tecnologías requeridas para adelantar los programas de modernización tecnológica en la Pequeña Minería y la Minería Tradicional a partir de Centros de Innovación y Transferencia de Tecnologías establecidos dentro de los Distritos Mineros Especiales. Las entidades y organismos o profesionales prestadores de servicios de asistencia técnica y transferencia de tecnología serán fortalecidos técnica, operativa y financieramente para cumplir con este propósito.</p> <p>Artículo 12. Bancarización y educación financiera. El Banco Agrario y demás entes financiadores públicos competentes, establecerán</p>	<p>actividades productivas de las comunidades mineras, con el fin de contribuir a elevar el conocimiento, las condiciones de calidad de vida, la rentabilidad y los ingresos de los mineros pequeños, tradicionales y de subsistencia.</p> <p>El Sena, las Universidades Públicas y las demás entidades responsables de la generación y transferencia tecnológica apoyarán las actividades de investigación, adaptación y validación de tecnologías requeridas para adelantar los programas de modernización tecnológica en la Pequeña Minería y la Minería Tradicional a partir de los Centros de Innovación y Transferencia de Tecnologías para la Modernización Tecnológica de la producción Minera establecidos dentro de los Distritos Mineros Especiales. Las entidades y organismos o profesionales prestadores de servicios de asistencia técnica y transferencia de tecnología serán fortalecidos técnica, operativa y financieramente para cumplir con este propósito por el Fondo Rotatorio de Fomento Minero.</p> <p>Artículo 12. Bancarización y educación financiera. BANCOLDEX, El Banco Agrario de Colombia y demás entes</p>	<p>Se agrega a BANCOLDEX</p>
--	---	----------------------------------

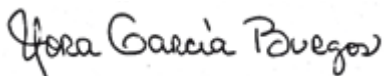
<p>servicios preferenciales en materia de atención bancaria y bancarización a la pequeña minería y a la minería tradicional, promoviendo especialmente el acceso a los servicios y beneficios ofrecidos por el Banco y otros entes financiadores públicos para acceso al financiamiento, de forma tal que puedan manejar los productos bancarios y apalancar de manera legal sus operaciones.</p> <p>Artículo 13. Comercialización centralizada. El Banco de la República creará a partir de la vigencia de la presente ley, en un término no mayor a seis (6) meses, una ventanilla única para la compra de oro a los mineros legalizados o en proceso de legalización, a los pequeños mineros legales y a los mineros tradicionales que hayan sido reconocidos a partir de la declaratoria y delimitación de su Área de Reserva Especial Minera ARE y los procesos activos de legalización minera por parte de la ANM, quienes deberán presentar para todos los efectos su Registro Único de Comercialización Minera RUCOM vigente.</p>	<p>financiadores públicos competentes, establecerán servicios preferenciales en materia de atención bancaria y bancarización a la pequeña minería y a la minería tradicional, promoviendo especialmente el acceso a los servicios y beneficios ofrecidos por los Bancos y otros entes financiadores públicos para acceso al financiamiento, de forma tal que puedan manejar los productos bancarios y apalancar de manera legal sus operaciones.</p> <p>Artículo 13. Comercialización centralizada. El Banco de la República creará a partir de la vigencia de la presente ley, en un término no mayor a seis (6) meses, una ventanilla única para la compra de oro a los mineros legalizados o en proceso de legalización, a los pequeños mineros legales y a los mineros tradicionales que hayan sido reconocidos a partir de la declaratoria y delimitación de su Área de Reserva Especial Minera ARE y los procesos activos de legalización y formalización minera por parte de la Agencia Nacional de Minería o la autoridad delegada para este fin, quienes deberán presentar para todos los efectos su Registro Único de Comercialización Minera RUCOM vigente.</p>	<p>Se elimina el calificativo de única.</p> <p>Se adiciona la palabra formalización a la de legalización.</p>
--	--	---

<p>Artículo 14. Adiciónese el Parágrafo del Artículo 21 de la Ley 1753 de 2015 con el siguiente párrafo: En ningún caso bajo el Sistema de Cuadrícula, se podrá afectar, desmejorar, disminuir o rechazar las áreas declaradas, delimitadas, tituladas o solicitadas originalmente por parte de la Comunidad Minera. En el caso de que se haya procedido a efectuar dicha afectación, desmejora, disminución o rechazo de estas solicitudes, soportándose en el presente Artículo, las áreas tituladas o solicitadas mantendrán integralmente y sin afectación alguna los polígonos anteriormente existentes.</p>	<p>Artículo 14. Adiciónese el Parágrafo del Artículo 21 de la Ley 1753 de 2015 con el siguiente párrafo: En ningún caso bajo el Sistema de Cuadrícula, se podrá afectar, desmejorar, disminuir o rechazar las áreas declaradas, delimitadas, tituladas o solicitadas originalmente por parte de la Comunidad Minera. En el caso de que se haya procedido a efectuar dicha afectación, desmejora, disminución o rechazo de estas solicitudes, soportándose en el Sistema de Cuadrículas, las áreas tituladas o solicitadas mantendrán integralmente y sin afectación alguna los polígonos anteriormente existentes en el marco de los procesos de legalización y/o formalización.</p> <p>Artículo 14. Adiciónese el Parágrafo del Artículo 21 de la Ley 1753 de 2015 con el siguiente párrafo: En ningún caso bajo el Sistema de Cuadrícula, se podrá afectar, desmejorar, disminuir o rechazar las áreas declaradas, delimitadas, tituladas o solicitadas originalmente por parte de la Comunidad Minera. En el caso de que se haya procedido a efectuar dicha afectación, desmejora, disminución o rechazo de estas solicitudes, soportándose en el presente Artículo, las áreas tituladas o solicitadas mantendrán integralmente y sin afectación alguna los polígonos anteriormente existentes.</p>	<p>Se aclara el texto en torno al Sistema de Cuadrículas y en el marco de los procesos de legalización y/o formalización.</p> <p>Artículo nuevo. La inclusión de este párrafo corresponde al altísimo grado de afectación que ha generado el Sistema de Cuadrículas a las comunidades mineras y que ha sustentado en rechazo de la mayor parte de solicitudes de legalización y formalización en el país.</p>
--	--	--

6.- PROPOSICIÓN FINAL

Por las razones expuestas, proponemos a la Honorable Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la Republica dar primer debate favorable al Proyecto de Ley No. 314 de 2020 Senado “Por medio de la cual se establece un marco jurídico especial para la minería tradicional y la pequeña minería en materia de legalización y formalización, así como para su financiamiento, bancarización, comercialización y se establece una normatividad especial en materia ambiental.” con el pliego de modificaciones y el texto propuesto.

De los Honorables Senadores,



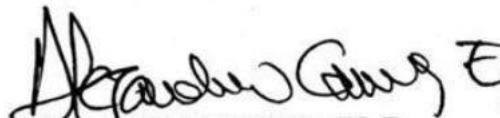
NORA GARCÍA BURGOS
Ponente Coordinadora
Senadora de la República



DAIRA DE JESUS GALVIS ARISTIZÁBAL
Ponente
Senadora de la República



SANDRA LILIANA ORTIZ NOVA
Ponente
Senadora de la República



ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR
Ponente
Senador de la República

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY No. 314 DE 2020 SENADO

“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE UN MARCO JURÍDICO ESPECIAL PARA LA MINERÍA TRADICIONAL Y LA PEQUEÑA MINERÍA EN MATERIA DE LEGALIZACIÓN Y FORMALIZACIÓN, ASÍ COMO PARA SU FINANCIAMIENTO, BANCARIZACIÓN, COMERCIALIZACIÓN Y SE ESTABLECE UNA NORMATIVIDAD ESPECIAL EN MATERIA AMBIENTAL.”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer un marco jurídico especial para la minería tradicional y la pequeña minería en materia de legalización y formalización, así como de su financiamiento, bancarización, comercialización y el establecimiento de una normatividad especial en materia ambiental.

Artículo 2. Modifíquese el Artículo 165 de la Ley 685 de 2001 el cual quedará así:

Artículo 165. Legalización de la pequeña minería y la minería tradicional. Las personas naturales o jurídicas, grupos o asociaciones que vienen desarrollando labores de pequeña minería y/o minería tradicional, sin título inscrito en el Registro Minero Nacional, deberán iniciar, sin exclusión alguna, su proceso de legalización en un término no superior a cinco (5) años contados a partir de la fecha de promulgación de la presente Ley. En caso de no hacerlo, podrán ser requeridos por la autoridad minera, por una sola vez, para que en un término de noventa (90) días calendario siguientes a la notificación, demuestren su condición de persona, grupo o asociación de minería tradicional o pequeña minería, acreditando que los trabajos mineros se vienen adelantando en forma continua o discontinua en un periodo de tiempo no inferior a los diez (10) años, contados a partir de la fecha de promulgación de la presente Ley. De no demostrar tal condición, se entenderá que la actividad es ilegal dando curso a las sanciones administrativas y penales pertinentes.

Demostrada la condición, la autoridad minera iniciará de oficio, en un término no superior a un (1) año, el proceso de legalización bajo cualquiera de las figuras previstas en la ley, mediante la declaratoria y delimitación del área minera correspondiente, siempre que el área solicitada se hallare libre para contratar. Mientras el proceso no sea resuelto por la autoridad minera, no habrá lugar a proceder, respecto de los interesados, con las medidas previstas en los artículos 161 y 306 de la Ley 685 de 2001, ni a proseguirles las acciones penales señaladas en los artículos 159 y 160 de este mismo Código.

Si el área no se hallare libre por la existencia de una propuesta de contrato de concesión anterior ante la Autoridad Minera y existiese o se presentare una solicitud de legalización en los términos de este artículo, se continuará el trámite de la propuesta de contrato de concesión, el cual no podrá ser superior a un (1) año. En caso de llegar a ser contrato de concesión, la Autoridad Minera procederá de acuerdo a lo señalado en el inciso quinto del presente artículo. Si la solicitud de propuesta de contrato de concesión se rechaza, se tendrá como primera opción para continuar el trámite, la solicitud de legalización.

Si en el área solicitada se encuentra una concesión minera vigente, siempre que el grupo o asociación demuestre una antigüedad mayor a la que tiene la concesión, se procederá de manera inmediata a verificar las condiciones de cumplimiento de las obligaciones del titular minero y en caso de hallarse este en causal de caducidad, se procederá a su declaratoria en un término no mayor a seis (6) meses; se tendrá como primera opción, para continuar el trámite, la solicitud de legalización, bajo cualquiera de las figuras previstas en la ley, correctamente presentada, trámite que procederá inmediatamente después de declarada y en firme la caducidad del contrato de concesión minera.

En el evento en que el titular se encuentre al día en sus obligaciones, la Autoridad Minera mediará entre las partes para que lleguen a acuerdos, como la suscripción de Contratos de Asociación y Operación, subcontratos de formalización y demás instrumentos jurídicos aplicables vigentes, los que serán debidamente Inscritos en el Registro Minero Nacional y permitan la explotación minera por parte de las personas, grupos o asociaciones. Para llegar las partes a estos acuerdos tendrán un plazo de un (1) año, contados a partir de radicada su solicitud ante la autoridad minera competente.

En caso de no llegar a un acuerdo entre las partes una vez terminado el plazo, se deberá proceder a hacer uso de los mecanismos vigentes de resolución de conflictos para las actividades comerciales.

Artículo 3. Plan Único de Legalización y Formalización Minera. El Ministerio de Minas y Energía en el término de seis (6) meses contados a partir de la fecha de vigencia de la presente ley, elaborará el Plan Único de Legalización y Formalización Minera, el cual tendrá un término de vigencia no menor a cinco (5) años, basado en cuatro (4) ejes fundamentales: Enfoque Diferenciado; Simplificación de Trámites y Procesos; Articulación efectiva entre las instituciones nacionales y locales; y Acompañamiento de la autoridad minera en el proceso de legalización y formalización.

Para tal fin el Plan Único revisará la categorización minera actualizándola; reevaluará el concepto de tradicionalidad; definirá la aplicabilidad de requisitos a partir de una categoría minera diferenciada para facilitar la legalización; y establecerá competencias de la institucionalidad.

Parágrafo 1. Dentro del Plan Único de Legalización y Formalización Minera se utilizarán entre otras las siguientes figuras para la legalización minera:

8. contratos de concesión de minería especial;
9. Subcontratos de Legalización Minera;
10. Áreas de Reserva Especial Minera ARE;
11. Devolución de áreas;
12. Cesión de áreas para legalización y formalización – con destinatario específico;
13. Otorgamiento directo de contratos de concesión de minería especial para legalización y formalización en proyectos mineros estratégicos.

Parágrafo 2. El Plan Único de Legalización y Formalización Minera será implementado a nivel de los territorios mineros incluidos en los Distritos Mineros Especiales establecidos por la UPME, como instrumento de desconcentración de funciones de la Autoridad Minera.

Artículo 4. Fortalecimiento de la Fiscalización, Seguimiento y Control de Actividades Mineras. Mientras obtienen el contrato de concesión de minera especial o de legalización minera, las actividades mineras realizadas en las Áreas de Reserva Especial declaradas y delimitadas, en las solicitudes de legalización minera, en las devoluciones y cesiones de áreas y demás contratos de legalización y formalización minera, serán objeto de fiscalización respecto del cumplimiento de los reglamentos de seguridad e higiene y el pago de las regalías que genere la explotación. Las Áreas de Reserva Especial Minera y las solicitudes de legalización y formalización minera que cuenten con condiciones de seguridad e higiene minera y con un instrumento de manejo ambiental diferencial, luego de su declaratoria y delimitación o mientras este activa la solicitud de legalización minera, podrán ejecutar operaciones mineras sin restricción. El incumplimiento de las obligaciones establecidas en este inciso ocasionará la suspensión inmediata de las actividades de explotación hasta el cumplimiento de todas las obligaciones previstas.

Artículo 5. Fondo Rotatorio De Fomento Minero. Créase el Fondo Rotatorio de Fomento Minero, como organismo adscrito al Ministerio de Minas y Energía, el cual tendrá como objeto proveer de recursos económicos a la industria minera nacional en todas sus actividades, la prestación de asistencia técnica y financiera, el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas del pequeño y mediano minero y la preservación del medio ambiente. El Fondo financiará la promoción, fomento, planificación, transferencia y adopción de tecnologías, desarrollo empresarial, beneficio y comercialización de minerales.

El Fondo Rotatorio de Fomento Minero podrá negociar, contratar, recibir, administrar, controlar, gestionar y asignar recursos nacionales e Internacionales destinados a la financiación de actividades mineras, en forma independiente, en Coordinación o asocio con empresas y entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras y/u organismos Internacionales.

El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y/o el Fondo Nacional de Garantías S.A. expedirá las garantías financieras necesarias para captar inversión en el sector, autorizará la apertura de créditos externos con organismos internacionales, países o Fondos de Inversión para el desarrollo empresarial de la minería nacional.

Las operaciones del Fondo Rotatorio de Fomento Minero podrán consistir en actos mediante los cuales, los recursos se transfieran directamente a los beneficiarios, o en actos que garanticen a intermediarios financieros, los créditos o garantías que se otorguen a dichos beneficiarios.

Parágrafo 1. La administración, manejo y disposición de los recursos del Fondo Rotatorio de Fomento Minero estará a cargo del Ministerio de Minas y Energía, por medio de sus órganos de dirección y administración o mediante Delegación, para lo cual reglamentará el mismo en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley. En el acto de creación del Fondo Rotatorio de Fomento Minero, el Gobierno Nacional constituirá un Comité Asesor integrado por BANCOLDEX, el Banco Agrario de Colombia y representantes del sector minero, en particular de entidades y organizaciones que representen a la pequeña minería y a la minería tradicional, el cual actuará como órgano consultivo.

Parágrafo 2. Serán recursos del Fondo Rotatorio de Fomento Minero, además de los que se establezcan en el acto de su creación, los siguientes:

7. Los que se asignen a través del presupuesto nacional.
8. Los que se liquiden como producto de las operaciones con los recursos del mismo Fondo.
9. Los provenientes de operaciones financieras, créditos y convenios de cooperación técnica o financiera que se celebren con otros Gobiernos, con personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras y organismos nacionales e internacionales.
10. Los aportes que a cualquier título se le cedan.
11. Los recursos de emisión de bonos y demás documentos de crédito público del Gobierno Nacional o de entidades pertenecientes al sector de minas y energía.
12. Los porcentajes que destine el Gobierno Nacional de las sumas provenientes del Canon Superficial y del Sistema General de Regalías.

Parágrafo 3. Las operaciones del Fondo Rotatorio de Fomento Minero, tendrán el carácter de rotatorias y se realizarán a título oneroso dentro de las condiciones y términos que por vía general señale la entidad administradora y dentro de los criterios de carácter social y de fomento que esta señale.

Parágrafo 4. En el acto de creación del Fondo Rotatorio de Fomento Minero que expida el Gobierno Nacional, se señalará las diversas formas y condiciones de financiamiento a las cuales se aplicarán los recursos disponibles.

Parágrafo 5. Los beneficiarios de la financiación originada en el Fondo Rotatorio de Fomento Minero deberán tener definida la situación jurídica de las áreas mineras dentro de las cuales se habrán de invertir las sumas o instalar los bienes financiados.

Artículo 6. Operaciones de Financiamiento. Las operaciones que se adelanten con recursos del Fondo Rotatorio de Fomento Minero podrán consistir en desembolsos o en compromisos, cuyo objeto sea: a) Sufragar total o parcialmente los gastos de inversión en que incurran las personas naturales o jurídicas en proyectos, programas y obras en exploración, factibilidad, montaje, explotación y comercialización minera, así como en el beneficio, transformación, transporte y embarque de minerales; b) Apoyar la gestión y obtención de créditos internos o externos que las personas dedicadas a la actividad minera contraigan para proyectos y programas específicos y el servicio oportuno de dichos créditos; c) Otorgar directamente o facilitar a través de intermediarios financieros, públicos o privados, créditos de fomento a la minería o garantías para dichos créditos; d) Aportar a través de la correspondiente entidad administradora, capital a sociedades comerciales, asociaciones entre entidades públicas, a sociedades de economía mixta, empresas y a cooperativas, cuyo objetivo principal sea la promoción, fomento, desarrollo e implementación de proyectos mineros; e) Contribuir, mediante cualesquier otro título y/o modalidad comercial y financiera prevista en la ley, al establecimiento y desarrollo de actividades propias de la minería o de industrias complementarias de la misma; f) Brindar apoyo Financiero los Centros de Innovación y Transferencia de Tecnologías para la Modernización de la producción Minera.

Parágrafo 1. Las operaciones del Fondo Rotatorio de Fomento Minero se harán preferentemente a proyectos de pequeña y mediana minería, a través de sus empresas y/o cooperativas. Esta preferencia deberá reflejarse en los programas y presupuesto anual del Fondo en un porcentaje no inferior al ochenta por ciento (80%).

Parágrafo 2. Las personas naturales o jurídicas, que reciban financiación del Fondo Rotatorio de Fomento Minero, solamente podrán aplicarla a gastos de inversión representados en estudios de preinversión, operación minera, exploración, montaje, explotación, comercialización, estudios de impacto ambiental, o en activos tangibles incorporados o destinados a la explotación minera, el beneficio, fundición,

transformación, transporte y embarque de minerales. En ningún caso podrá dedicarse, directa o indirectamente, a cubrir gastos ordinarios de funcionamiento.

Artículo 7. Modifíquese el artículo 238 de la Ley 685 de 2011, el cual quedará así: Con el exclusivo objeto de garantizar el cumplimiento de obligaciones que se contraigan para el montaje y explotación del área concesionada, se podrá gravar con prenda el derecho a explotar emanado del título minero. Esta prenda minera requerirá la autorización previa de la Agencia Nacional de Minería, podrá constituirse por documento privado y sólo producirá efectos desde el día de su inscripción en el Registro Minero Nacional.

Si la Agencia Nacional de Minería ANM no se pronunciare dentro de los treinta (30) días siguientes a la presentación de la solicitud de inscripción, se entenderá aprobada la prenda y se procederá a la correspondiente inscripción en el Registro Minero Nacional, a solicitud del interesado.

También se podrán garantizar dichas obligaciones con la prenda del establecimiento minero o de los elementos que lo integran, con los minerales en sitio de acopio o con los productos futuros de la explotación que llegaren a pertenecerle al explotador una vez extraídos.

para hacer efectiva la prenda del derecho a explotar o de los productos futuros de los yacimientos y depósitos, en la sentencia de ejecución se dispondrá que la Agencia Nacional de Minería ANM la anote en el Registro Minero y sustituya al titular por el acreedor en la explotación para que, directamente o por medio de terceros, se pague con los productos extraídos hasta la concurrencia de su crédito. Una vez cubierto éste se restituirá al titular en el ejercicio de su derecho.

Mientras el acreedor prendario sustituya al deudor en la explotación, el mismo será responsable ante la Autoridad Minera y la Autoridad Ambiental de las obligaciones que emanan del título. Esta modalidad de hacer efectiva la prenda minera tendrá lugar aún en el caso en que el derecho a explotar del deudor terminare o caducare por cualquier causa, siempre que el acreedor haga valer su derecho al ser notificado por la Autoridad Minera de la terminación o caducidad.

Artículo 8. Adiciónese el Artículo 199 de la Ley 685 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 199. Adopción de términos y guías. La autoridad ambiental, en coordinación con la autoridad minera, deberá establecer mecanismos de simplificación de los procesos y procedimientos ambientales, para lo cual deberán adoptar términos de referencia preferenciales y expeditos a la pequeña minería y a la minería tradicional, los que serán aplicables a partir del otorgamiento del título minero, en la elaboración, presentación y aprobación de los estudios de orden ambiental y su licenciamiento y la Autoridad Minera en la elaboración de los Programas de Trabajo y Obras PTO. Para los fines pertinentes se procederá a la expedición de guías técnicas especiales para adelantar la gestión

técnica y ambiental en estos proyectos mineros, y la definición de procedimientos acordados de seguimiento y evaluación para el ejercicio de la fiscalización, para lo cual contará con un término máximo de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de promulgación de la presente ley.

Tales términos, guías y procedimientos preferenciales tendrán como objeto facilitar y agilizar las actuaciones de las autoridades y de los particulares. La no sujeción a ellos, en cuestiones simplemente formales, no dará lugar al rechazo o dilación de la correspondiente solicitud, estudio o decisión.

Parágrafo: En materia de sustracción de la Reserva Forestal establecida por la ley 2ª. de 1959, la Autoridad Ambiental competente, establecerá mecanismos de simplificación de los procesos y procedimientos ambientales, para lo cual deberán adoptar términos de referencia preferenciales y expeditos a la pequeña minería y a la minería tradicional y procederá a ordenar dicha sustracción en un término no mayor a un (1) año calendario, contado a partir de la fecha de radicación de la solicitud.

Artículo 9. Modifíquese el artículo 224 de la Ley 685 de 2011, el cual quedará así:

“Artículo 224. Prerrogativas especiales. Las organizaciones solidarias mineras, PYMES y las asociaciones de mineros formalizadas empresarialmente gozarán, entre otras, de las siguientes prerrogativas especiales por parte de las entidades públicas nacionales del sector minero y ambiental:

1. Prelación en los programas de asistencia técnica y de capacitación dirigidos al sector minero.
2. Programas de créditos especiales.
3. Derechos, exenciones y prerrogativas que se hayan establecido o que se establezcan a favor de las entidades solidarias, PYMES y Organizaciones sin ánimo de lucro que desarrollen actividades relacionadas con la minería.
4. Apoyo y asistencia técnica, jurídica, financiera y de capacitación empresarial, para el desarrollo de proyectos de integración de áreas mineras.

Artículo 10. Sustracción inmediata de las zonas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959.

La autoridad ambiental competente sustraerá de manera inmediata los polígonos concesionados de pequeña minería, los contratos especiales de concesión minera y de legalización y formalización de la minería tradicional de las FIGURAS DE ZONIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TIPO B y C, establecidas por el Ministerio de Ambiente y desarrollo Sostenible en las Reservas Forestales establecidas por la Ley 2ª. de 1.959.

Artículo 11. Centros de Innovación y Transferencia de Tecnologías para la Modernización de la producción Minera. El Ministerio de Minas y Energía, en coordinación con las entidades del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, el SENA y

el Servicio Geológico Colombiano, y teniendo en cuenta la Agenda de Competitividad, definirá una política de innovación y transferencia de tecnologías para las estrategias de fomento minero en las jurisdicciones geológico mineras establecidas por la UPME en los Distritos Mineros Especiales, orientada a mejorar las condiciones de productividad y competitividad, optimizar el uso sostenible de los factores productivos, facilitar los procesos de transformación y comercialización, así como generar valor agregado, que garantice a largo plazo la sostenibilidad ambiental, económica y social en las actividades productivas de las comunidades mineras, con el fin de contribuir a elevar el conocimiento, las condiciones de calidad de vida, la rentabilidad y los ingresos de los mineros pequeños, tradicionales y de subsistencia.

El Sena, las Universidades Públicas y las demás entidades responsables de la generación y transferencia tecnológica apoyarán las actividades de investigación, adaptación y validación de tecnologías requeridas para adelantar los programas de modernización tecnológica en la Pequeña Minería y la Minería Tradicional a partir de los Centros de Innovación y Transferencia de Tecnologías para la Modernización de la producción Minera establecidos dentro de los Distritos Mineros Especiales. Las entidades y organismos o profesionales prestadores de servicios de asistencia técnica y transferencia de tecnología serán fortalecidos técnica, operativa y financieramente para cumplir con este propósito por el Fondo Rotatorio de Fomento Minero.

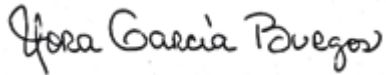
Artículo 12. Bancarización y educación financiera. BANCOLDEX, El Banco Agrario de Colombia y demás entes financiadores públicos competentes, establecerán servicios preferenciales en materia de atención bancaria y bancarización a la pequeña minería y a la minería tradicional, promoviendo especialmente el acceso a los servicios y beneficios ofrecidos por los Bancos y otros entes financiadores públicos para acceso al financiamiento, de forma tal que puedan manejar los productos bancarios y apalancar de manera legal sus operaciones.

Artículo 13. Comercialización centralizada. El Banco de la República creará a partir de la vigencia de la presente ley, en un término no mayor a seis (6) meses, una ventanilla para la compra de oro a los mineros legalizados o en proceso de legalización, a los pequeños mineros legales y a los mineros tradicionales que hayan sido reconocidos a partir de la declaratoria y delimitación de su Área de Reserva Especial Minera ARE y los procesos activos de legalización y formalización minera por parte de la Agencia Nacional de Minería o la autoridad delegada para este fin, quienes deberán presentar para todos los efectos su Registro Único de Comercialización Minera RUCOM vigente.

Artículo 14. Adiciónese el Parágrafo del Artículo 21 de la Ley 1753 de 2015 con el siguiente párrafo: En ningún caso bajo el Sistema de Cuadrícula, se podrá afectar, desmejorar, disminuir o rechazar las áreas declaradas, delimitadas, tituladas o solicitadas originalmente por parte de la Comunidad Minera. En el caso de que se haya procedido a efectuar dicha afectación, desmejora, disminución o rechazo de estas

solicitudes, soportándose en el Sistema de Cuadrículas, las áreas tituladas o solicitadas mantendrán integralmente y sin afectación alguna los polígonos anteriormente existentes en el marco de los procesos de legalización y/o formalización.

Artículo 15. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.



NORA GARCÍA BURGOS
Ponente Coordinadora
Senadora de la República



DAIRA DE JESUS GALVIS ARISTIZÁBAL
Ponente
Senadora de la República



SANDRA LILIANA ORTIZ NOVA
Ponente
Senadora de la República



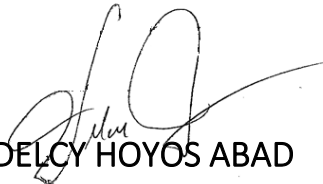
ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR
Ponente
Senador de la República

***COMISION QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SECRETARIA GENERAL***

Bogotá D.C., diez (10) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

En la fecha, siendo las once y cuarenta y ocho (11:48 a.m.) se recibió el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Ley No. 314 de 2020 Senado** “Por medio de la cual se establece un marco jurídico especial para la minería tradicional y la pequeña minería en materia de legalización y formalización, así como para su financiamiento, bancarización, comercialización y se establece una normatividad especial en materia ambiental”, firmado por los senadores Nora María García Burgos, Sandra Liliana Ortiz Nova, Daira de Jesús Galvis Méndez y Alejandro Corrales Escobar.

Se solicita su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso a la Oficina de Leyes de Senado.


DEL CY HOYOS ABAD
Secretaria General