



El futuro
es de todos

Gobierno
de Colombia

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

Entidad originadora:	MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA
Fecha (dd/mm/aa):	07/07/2022
Proyecto de Decreto/Resolución:	<i>“Por medio de la cual se reglamentan los lineamientos de los programas de sustitución de actividades mineras y reconversión o reubicación laboral de los pequeños mineros ubicados en ecosistemas de páramos delimitados”</i>

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

Los artículos 8 y 80 de la Constitución Política de Colombia disponen como obligación del Estado y de las personas, proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación y ordena que el Estado debe planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

La Ley 1930 de 2018, contempló como principio que los páramos deben ser entendidos como: *“...territorios de protección especial que integran componentes biológicos, geográficos, geológicos e hidrográficos, así como aspectos sociales y culturales.”* y *“... El Estado colombiano desarrollará los instrumentos de política necesarios para vincular a las comunidades locales en la protección y manejo sostenible de los páramos.”*

El numeral 1 del artículo 5 de la misma Ley 1930 de 2018, determinó la prohibición del desarrollo de actividades de exploración y explotación minera en ecosistemas estratégicos de páramo delimitados. Así mismo, ordenó al Ministerio de Minas y Energía, en coordinación con las autoridades ambientales y regionales, y con base en los lineamientos que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentar los lineamientos para el programa de sustitución que involucra el cierre, desmantelamiento, restauración y reconfiguración de las áreas intervenidas por las actividades mineras, así como diseñar, financiar y ejecutar los programas de reconversión o reubicación laboral de los pequeños mineros tradicionales que cuenten con título minero y autorización ambiental, procurando el mejoramiento de sus condiciones de vida.

Ahora bien, es importante señalar que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS-, como autoridad competente para delimitar páramos en Colombia, durante los últimos ocho (8) años ejecutó la ruta de delimitación de los complejos de páramo en el país; por lo cual, Colombia cuenta con treinta y siete (37) páramos, de los cuales treinta y seis (36) fueron delimitados oficialmente por medio de resoluciones de MADS, tal como se observa a continuación:

Zonas de páramo en Colombia

No.	NOMBRE DEL PÁRAMO	DEPARTAMENTO(S) DE UBICACIÓN	ÁREA (Ha)	RESOLUCIÓN DE DELIMITACIÓN O REDELIMITACIÓN
1	Jurisdicciones - Santurbán - Berlín	Santander y Norte de Santander	98.944	2090_19/12/2014 (en proceso de redelimitación) *
2	Paramillo	Antioquia	6.744	494_22/03/2016
3	Farallones de Cali	Valle del Cauca	4.545	492_22/03/2016
4	Tatamá	Chocó y Risaralda	10.929	495_22/03/2016
5	Belmira - Santa Inés	Antioquia	10.621	497_22/03/2016



6	Frontino - Urrao "Del Sol Las Alegrías"	Antioquia y Chocó	15.396	496_22/03/2016
7	Sonsón	Antioquia y Caldas	9.183	493_22/03/2016
8	Los Picachos	Caquetá, Huila y Meta	23.872	498_22/03/2016
9	Miraflores	Caquetá y Huila	19.751	491_22/03/2016
10	Chingaza	Cundinamarca, Boyacá y Meta	111.667	710_06/05/2016
11	Yariguíes	Santander	4.252	1554_26/06/2016
12	Iguaque - Merchán	Boyacá y Santander	26.565	1555_26/06/2016
13	Tamá	Norte de Santander	21.374	1556_30/07/2016
14	Chilí - Barrangán	Quindío y Tolima	80.708	1553_30/08/2016
16	Rabanal y río Bogotá	Boyacá y Cundinamarca	21.374	1768_30/09/2016
15	Baldías	Antioquia	861	2140_30/08/2016
17	Guerrero	Cundinamarca y Boyacá	43.228	1769_30/09/2016
18	Tota - Bijagal - Mamapacha	Boyacá y Casanare	151.247	1771_30/10/2016
19	Altiplano Cundiboyacense	Boyacá y Cundinamarca	5.799	1770_30/11/2016
20	Los Nevados	Tolima, Quindío, Risaralda y Caldas	133.666	1987_30/11/2016
21	Las Hermosas	Valle del Cauca, Tolima y Cauca	192.092	0211_10/02/2017
22	Guantiva - La Rusia	Boyacá	119.009	1296_28/06/2017
23	Cruz Verde - Sumapaz	Cundinamarca, Meta y Huila	315.066	1434_15/07/2017 (en proceso de redeimitación)**
24	Perijá	Cesar	29.727	151_31/01/2018
25	Almorzadero	Santander y Norte de Santander	156.552	152_31/01/2018 (en proceso de redelimitación)***
26	Citará	Antioquia y Chocó	11.233	178_06/02/2018
27	Sotará	Cauca y Huila	80.929	179_06/02/2018
28	Guanacas - Puracé - Coconucos	Cauca y Huila	137.677	180_06/02/2018
29	Doña Juana - Chimayoy	Cauca, Nariño y Putumayo	69.263	181_06/02/2018
30	Nevado del Huila - Moras	Cauca, Huila y Tolima	150.538	182_06/02/2018
31	Chiles - Cumbal	Nariño	64.654	1398_25/07/2018
32	La Cocha - Patascoy	Nariño y Putumayo	152.830	1406_25/07/2018
33	Sierra Nevada de Santa Marta	Cesar y Magdalena	148.066	1404_25/07/2018
34	Sierra Nevada del Cocuy	Boyacá, Arauca y Casanare	271.032	1405_25/07/2018
35	Cerro Plateado	Cauca y Nariño	17.070	1503_06/08/2018
36	El Duende	Chocó y Valle del Cauca	4.454	1502_06/08/2018
37	Pisba	Boyacá	106.243	En proceso de delimitación****
TOTAL			2.827.161 hectáreas	

* La Sentencia T 361 de 2017 de la Corte Constitucional ordena, entre otras acciones la redelimitación del páramo Jurisdicciones - Santurbán - Berlín, proceso que se está adelantando actualmente.

*** Juzgado Cuarenta Administrativo de Oralidad de Circuito de Bogotá - sección Cuarta mediante falla ordenó dejar sin efecto la Resolución 1434 del 14 de julio de 2017 mediante la cual se delimitó el páramo Cruz Verde - Sumapaz

** Fallo en segunda instancia proferido por el Tribunal Administrativo de Santander dejó sin efecto la Resolución 152 de 2018

**** Zona de páramo con Resolución número 1501 de 2018, por la cual se declara y delimita temporalmente una zona de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente en inmediaciones del Parque Nacional Natural Pisba y la Reserva Forestal Protectora Nacional Cuenca del Cravo Sur y se toman otras determinaciones



En el marco del artículo 10 de la Ley 1930 de 2018 se determinó, entre otras, que el Ministerio de Minas y Energía y sus entidades adscritas o vinculadas y las entidades territoriales, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales, concurrirán para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de actividades de pequeños mineros tradicionales que se venían desarrollando con anterioridad al 16 de junio de 2011 y que se encuentren al interior del área de páramo delimitada; así mismo, incluye la obligación de brindar a las comunidades el tiempo y los medios para que estas puedan adaptarse a la nueva situación, para lograr una transición gradual y diferenciada por tipo de actor.

Así mismo, los artículos 11, 15, 17 y 18 de la norma en mención, indican igualmente que los programas de sustitución y reubicación o reconversión laboral deberán acordar sus acciones de manera participativa con las comunidades bajo un enfoque diferencial para los habitantes tradicionales de páramos, así mismo, estimular la asociatividad, y promover el estudio, la investigación científica, la asistencia técnica, la transferencia tecnológica y la innovación en las actividades económicas que se puedan desarrollar en los páramos delimitados.

Los procesos de sustitución o reconversión de las actividades mineras deberán estar acompañados de planes, programas y proyectos orientados a la conservación y restauración de los páramos.

Es importante destacar que el Ministerio de Minas y Energía reglamentará el programa de sustitución, que involucra el cierre y desmantelamiento desde las consideraciones técnico-mineras de la institucionalidad minera; y restauración y reconfiguración desde los criterios, competencias y acciones que establezca la ley para la institucionalidad ambiental, bajo los principios de la Ley 1930 de 2018, en la cual se dispone:

“1. Los páramos deben ser entendidos como territorios de protección especial que integran componentes biológicos, geográficos, geológicos e hidrográficos, así como aspectos sociales y culturales. 2. Los páramos, por ser indispensables en la provisión del recurso hídrico, se consideran de prioridad nacional e importancia estratégica para la conservación de la biodiversidad del país, en armonía con los instrumentos relevantes de derecho internacional de los que la República de Colombia es parte signataria. 3. El ordenamiento del uso del suelo deberá estar enmarcado en la sostenibilidad e integralidad de los páramos. 4. En cumplimiento de la garantía de participación de la comunidad, contemplada en el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia, se propenderá por la implementación de alianzas para el mejoramiento de las condiciones de vida humana y de los ecosistemas. El Estado colombiano desarrollará los instrumentos de política necesarios para vincular a las comunidades locales en la protección y manejo sostenible de los páramos. 5. La gestión institucional de los páramos objeto de la presente ley se adecuará a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad contemplados en el artículo 288 de la Constitución Política de Colombia. 6. En concordancia con la Ley 21 de 1991 y demás normas complementarias, el Estado propenderá por el derecho de las comunidades étnicas a ser consultadas, cuando se construyan los programas, proyectos o actividades específicos para la reconversión o sustitución de las actividades prohibidas. 7. Se deberá garantizar el diseño e implementación de programas de restauración ecológica, soportados en el Plan Nacional de Restauración en aquellas áreas alteradas por actividades humanas o naturales de diverso orden. 8. En la protección de los páramos se adopta un enfoque ecosistémico e intercultural que reconoce el conjunto de relaciones socioculturales y procesos ecológicos que inciden en la conservación de la diversidad biológica, de captación, almacenamiento, recarga y regulación hídrica que garantiza los servicios ecosistémicos”.



Ahora, es de tener en cuenta que la Ley 1930 de 2018 estableció que los lineamientos que se expidan para los programas de sustitución, reconversión y reubicación laboral deberán atender a los lineamientos que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible los cuales fueron expedidos mediante Resolución 1468 del 20 de diciembre de 2021, *“Por la cual se establecen los lineamientos ambientales, para la reglamentación del programa de sustitución que involucra el cierre, desmantelamiento, restauración y reconfiguración de las áreas intervenidas por las actividades mineras y el programa de reconversión o reubicación laboral al interior de los ecosistemas de páramo delimitados por este Ministerio”*.

Así mismo y a efectos de establecer la población objetivo del programa de reconversión o reubicación laboral, se tiene el siguiente concepto:

“...PEQUEÑOS MINEROS TRADICIONALES: Conjunto de personas que han nacido y/o habitado en las zonas de los municipios que hacen parte de las áreas delimitadas como ecosistemas de páramo que: (i) desarrollan actividades mineras con anterioridad al 16 de junio de 2011; (ii) cuentan con título minero y autorización ambiental a la fecha de promulgación de la Ley 1930 de 2018; (iii) su sustento provenga de la actividad minera que será prohibida como consecuencia de la delimitación del páramo; y (iv) su actividad se clasifique como de pequeña minería de acuerdo con el volumen de producción máxima anual establecida en el artículo 2,2,5,1,5,5, del Decreto 1073 de 2015, ...”

Respecto a las fuentes de financiación para el apalancamiento de las alternativas productivas en el programa de reconversión y de asignación de áreas en el programa de reubicación laboral, el Ministerio de Minas y Energía tendrá en cuenta la particularidad de cada título minero, entre otros el porcentaje de superposición con ecosistema de páramo y la vigencia del mismo.

De otra parte, en la Ley 1930 de 2018 se contempla un enfoque diferencial el cual se define como: *“El reconocimiento de los habitantes tradicionales de los páramos como personas que, en virtud de lo dispuesto en la ley en pro de la conservación de los páramos, quedan en condiciones especiales de afectación e indefensión y que, por consiguiente, requieren de atención y tratamiento preferencial y prioritario por parte del Gobierno nacional, para brindarles alternativas en el desarrollo del programa de reconversión y sustitución de sus actividades prohibidas”*.

Para la materialización de este enfoque se plantea en esta iniciativa de reglamentación normativa que los planes, proyectos y actividades del programa de sustitución, se formulen bajo las consideraciones particulares del área o conjunto de áreas intervenidas dentro de los páramos delimitados, y comprendan las condiciones específicas de cada actividad minera integrando los aspectos económicos, sociales y culturales de quienes las desarrollan. Lo anterior en armonía con el plan de manejo ambiental del ecosistema de páramo en el caso de contar con este instrumento debidamente adoptado. Respecto a los programas de reconversión o reubicación laboral, parten de la manifestación de voluntad del pequeño minero tradicional y están orientados a brindarles alternativas productivas como consecuencia de la prohibición de las actividades mineras en zonas de páramo.

También es válido mencionar que la ley de páramos comprende el derecho de participación (i) de los habitantes tradicionales de páramos y (ii) de las comunidades étnicas con afectación directa, en la formulación de los planes, programas y proyectos de sustitución de las actividades prohibidas en las áreas delimitadas como páramos. Es decir, la ley de páramos, se citan dos escenarios de participación, tal como se dispone en la Constitución Política de Colombia, a saber:



El derecho a la participación ambiental que se sustenta en el artículo 79, el cual es aplicable a los ciudadanos y para este caso en específico a los habitantes tradicionales de páramos. Y de otra parte contempla el derecho a la participación de las comunidades étnicas (artículo 330 y Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo –OIT-), el cual es aplicable de forma general, cuando existe una afectación indirecta a las comunidades, o de manera específica, mediante el derecho a la consulta previa, cuando existe una afectación directa a las comunidades.

Por esta razón, es necesario reiterar que la ley de páramos en sus principios consagra:

*“(…) 4. **En cumplimiento de la garantía de participación de la comunidad, contemplada en el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia, se propenderá por la implementación de alianzas para mejoramiento de las condiciones de vida humana y de los ecosistemas. El Estado Colombiano desarrollará los instrumentos de política necesarios para vincular a las comunidades locales en la protección y manejo sostenible de los páramos.**”*

*“(…) 6. En concordancia con la ley 21 de 1991 y demás normas complementarias, el Estado propenderá por **el derecho de las comunidades étnicas a ser consultadas**, cuando se construyan los programas, proyectos o actividades específicos para la reconversión o sustitución de las actividades prohibidas. (…)”*

A su vez señala que el Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Minería, los entes territoriales, y demás entidades competentes de manera participativa acordarán con las comunidades que habitan los páramos, acciones progresivas de preservación, restauración, y sustitución de las actividades mineras.

Es importante señalar que la Corte Constitucional en la Sentencia C-369 de 2019, declaró la exequibilidad de la Ley 1930 del 2018, y sobre la determinación de la afectación directa en el marco de la gestión integral de páramos en Colombia, concluyó:

“(…) en concordancia con su objeto, las medidas adoptadas en la Ley 1930 de 2018 buscan resaltar la importancia estratégica de los páramos para conservar la biodiversidad del país y suministrar agua a la población, así como fijar directrices para garantizar su integralidad, preservación, restauración y uso sostenible. Con este propósito, determinan la manera en que estos biomas deben ser delimitados, establecen una serie de prohibiciones dirigidas a todos los habitantes tradicionales de los páramos y a sus visitantes y preceptúan que las autoridades ambientales regionales deberán elaborar e implementar planes de manejo ambiental de los páramos que se encuentran en su jurisdicción, los cuales deberán contener la zonificación y el régimen de uso de estos ecosistemas. De la misma manera, y en relación con este último punto, la Ley 1930 de 2018 prescribe que tanto el diseño y la puesta en marcha de estos planes como de los programas de sustitución y reconversión de actividades mineras y agropecuarias de alto impacto son procesos que deben estar precedidos por el agotamiento de mecanismos de participación ciudadana. Para el caso de las comunidades negras e indígenas, el artículo 2 dispone que «el Estado propenderá por el derecho de las comunidades étnicas a ser consultadas, cuando se construyan los programas, proyectos o actividades específicos para la reconversión o sustitución de las actividades prohibidas».

(…)

La Corte concluyó que la Ley 1930 de 2018 no produce afectaciones directas y específicas a comunidades culturalmente diferenciadas, que hubiesen exigido el agotamiento de un proceso de consulta previa. Lo anterior, en primer lugar, porque no contiene medidas orientadas al desarrollo del Convenio 169 de la OIT o de los artículos 329 y 330 de la Constitución. En segundo lugar, no causa una afectación directa, específica y particular sobre las comunidades negras e indígenas que habitan en las zonas de páramos,



en la medida en que ninguna de sus disposiciones altera su estatus, modifica su situación o posición jurídica, le confiere beneficios o le impone restricciones diferentes a las previstas para todos los habitantes tradicionales de los páramos. Y, en tercer lugar, toda vez que no tiene por objeto principal de regulación una o varias comunidades étnicas, y tampoco genera un déficit de protección de los derechos de estas o una omisión legislativa relativa que las discrimine. Igualmente, la Corte encontró que el régimen de usos y prohibiciones que establece la Ley 1930 de 2018 está dirigido a toda la población del país y, especialmente, a todos los habitantes tradicionales de los páramos y a los visitantes de estos, por lo que no causan una afectación directa y específica sobre las comunidades étnicas que habitan los páramos.”

Resaltamos que la Corte Constitucional, en la misma sentencia, indicó en que actividades de la ejecución operativa de la referida Ley de páramos, se podrían considerar para analizar la posibilidad de afectación directa:

“...la Corte considera conveniente indicar algunas de las actuaciones que, de comprobarse la afectación directa a la que alude la jurisprudencia, deberán ser consultadas previamente a las comunidades étnicas que viven en las zonas de páramo: (i) la delimitación de un área como páramo; (ii) el diseño e implementación de (a) el plan de manejo ambiental respectivo, (b) las acciones, los programas, planes y proyectos de reconversión o sustitución de las actividades prohibidas, entre ellas de las actividades agropecuarias de alto impacto y de actividades mineras tradicionales, (c) las acciones, los programas, planes y proyectos de reconversión o reubicación laboral de los pequeños mineros tradicionales, (d) las acciones, los programas, planes y proyectos orientados a la preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento de los páramos; y (e) los programas de educación ambiental, de capacitación en preservación, restauración y uso sostenible de los páramos y de generación de procesos productivos alternativos; (iii) los procesos de saneamiento predial en estos biomas; y (iv) la materialización, el diseño y la ejecución del censo al que se refiere el parágrafo 2 del artículo 12, cuando se refiera específicamente a las comunidades étnicas...”

Con lo señalado es claro que tanto el legislador como la Corte Constitucional definieron que el mecanismo participativo de consulta previa será aplicable, de demostrarse la afectación directa en el momento en que se elaboren y adopten las acciones, los programas, planes y proyectos mineros de sustitución. No obstante, en virtud de lo ordenado en el artículo 5º de la Ley 1930 de 2018, para llegar a elaborar y adoptar los programas en menester reglamentar lineamientos con base en los lineamientos ambientales que para el efecto estableció el Minambiente en la Resolución 1468 de 20 de diciembre de 2021.

Ahora bien, con el fin de identificar de manera clara la diferencia entre actividades de extracción ilícita de minerales y actividades mineras, empezamos por exponer que la Ley 685 de 2001, estipula en su artículo 159, que *“La exploración y explotación ilícita de yacimientos mineros, constitutivo del delito contemplado en el artículo 244 del Código Penal, se configura cuando se realicen trabajos de exploración, de extracción o captación de minerales de propiedad nacional o de propiedad privada, sin el correspondiente título minero vigente o sin la autorización del titular de dicha propiedad”*.

Así mismo, el artículo 338 de la Ley 599 de 2000, sustituido por la Ley 2111 del 2021, establece cómo delito: *“Explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales. El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente explote, explore o extraiga yacimiento minero, o explote arena, material pétreo o de arrastre de los cauces y orillas de los ríos por medios capaces de causar graves daños a los recursos naturales o al medio ambiente, incurrirá en prisión de treinta y dos (32) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes”*.



Teniendo en cuenta la definición legal mencionada, la explotación ilícita de minerales no es considerada como actividad minera y por ser contraria a la minería, acorde al Título X de la Ley 1801 del 2016, es objeto de control y da “(...) lugar a medidas correctivas o a la imposición de medidas preventivas de que trata la Ley 1333 de 2009, según sea el caso y sin perjuicio de las de carácter penal o civil que de ellas se deriven (...)” por parte de las Autoridades de Policía.

En ese sentido, de acuerdo con el artículo 306 “Minería sin título” del Código de Minas, corresponde a los Alcaldes Municipales atender este tipo de situaciones, de oficio o a petición de parte, mediante la suspensión de actividades, so pena de las acciones disciplinarias a que haya lugar, en los siguientes términos: “*Los alcaldes procederán a suspender, en cualquier tiempo, de oficio o por aviso o queja de cualquier persona, la explotación de minerales sin título inscrito en el Registro Minero Nacional. Esta suspensión será indefinida y no se revocará sino cuando los explotadores presenten dicho título. La omisión por el alcalde de esta medida, después de recibido el aviso o queja, lo hará acreedor a sanción disciplinaria por falta grave*”.

En este contexto, la explotación ilícita de minerales no es considerada como actividad minera y por ser contraria a la minería, acorde al Título X de la Ley 1801 del 2016, es objeto de control y da “...lugar a medidas correctivas o a la imposición de medidas preventivas de que trata la Ley 1333 de 2009, según sea el caso y sin perjuicio de las de carácter penal o civil que de ellas se deriven...” por parte de las Autoridades de Policía; en consecuencia, el alcalde municipal es el primer llamado por la Ley para verificar la legalidad de las operaciones y controlar la explotación ilícita de minerales; lo anterior con la concurrencia y el apoyo de las autoridades ambientales, la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación.

En suma, la competencia del Ministerio de Minas y Energía en general, y específicamente frente al mandato de la Ley 1930 del 2018, se circunscribe a las actividades mineras y no a la explotación ilícita de minerales. Exaltamos que las actividades mineras, son actividades autorizadas por la Autoridad Minera o adelantadas en virtud de una disposición legal, las cuales son reguladas, objeto de seguimiento y control y propenden por el desarrollo económico y social del país, que enmarca la política que define y lidera este Ministerio.

Adicionalmente, el Ministerio de Minas y Energía en el año 2021 formuló el “*Plan integral de gestión del cambio climático del sector minero energético 2050*”, cuyo objetivo es la reducción de la vulnerabilidad ante el cambio climático y la promoción de un desarrollo bajo en carbono a nivel sectorial, fortaleciendo y protegiendo la sostenibilidad y competitividad de la industria, para en el largo plazo alcanzar la carbono neutralidad.

De manera que este proyecto normativo “*Por medio de la cual se reglamentan los lineamientos de los programas de sustitución de actividades mineras y reconversión o reubicación laboral de los pequeños mineros ubicados en ecosistemas de páramos delimitados*”, aporta al cumplimiento de las metas en materia de cambio climático; esto último entendiendo la importancia en la regulación hídrica y en la captura de carbono de los páramos, y que la realización de cierres mineros graduales, ambientalmente sostenibles y socialmente responsables, favorece directamente la conservación de estos ecosistemas estratégicos.

Ahora bien, considerando que actualmente existen áreas intervenidas por actividades mineras superpuestas con zonas de páramo declaradas tal como se evidenció en la tabla inicial, es pertinente concentrar bajo lineamientos, las acciones de gestión integral entre los actores ligados a estos territorios de protección especial, toda vez, que para la estructuración y puesta en marcha del programa de sustitución que involucre el cierre, desmantelamiento, restauración y reconfiguración de las áreas



intervenidas por actividades minera ubicadas en zona de páramo delimitado y de los programas de reconversión o reubicación laboral, es de vital importancia la integración de esfuerzos en la definición y aplicación de estrategias acorde a las características específicas de los territorios que le brinde a las comunidades el tiempo y los medios para adaptarse a la nueva situación.

Es así que el Ministerio de Minas y Energía con el fin de soportar la reglamentación a expedir, suscribió con la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia -UPTC, los convenios interadministrativos 398 y 536 de 2020 y 696 de 2021, encaminados a presentar la propuesta para la construcción de los programas de sustitución, reconversión o reubicación laboral.

Como resultado del Convenio GGC 398 cuyo objetivo era la *“Formulación del Propuesta del Programa de Reconversión y Reubicación laboral en zonas de páramo. Mineros de pequeña escala. Análisis de las implicaciones técnicas, ambientales, socio- culturales y económicas del cierre de minas con titularidad minera y legalidad ambiental superpuestas con zonas de páramo a nivel nacional”*. A partir de este convenio se generaron algunas alternativas susceptibles de manejo compatibles con los ecosistemas estratégicos de páramo delimitados para las actividades productivas, entre ellos: proyectos a nivel agrícola, ecoturismo, actividades pecuarias, de sistemas agrosilvopastoriles, piscicultura y emprendimientos de transformación de materiales orgánicos los cuales están en línea con los lineamientos expedidos por MADS. Aunado a lo anterior, se generaron insumos relacionados con posibles fuentes de financiación para el programa de reconversión y reubicación laboral. Adicionalmente, en el marco de lo establecido en la Ley 1930 de 2018 respecto a la participación de los diferentes actores en la construcción de esta reglamentación para el programa de reconversión y reubicación laboral, desde el año 2019 este ministerio se realizó múltiples espacios donde participaron entidades del orden nacional, autoridades departamentales y locales, autoridades ambientales, titulares mineros, gremios, entre otros.

Así mismo, el Ministerio de Minas y Energía, la ANM y la UPTC, suscribieron en 2020 el convenio interadministrativo 536, cuyo objeto fue *“Aunar esfuerzos técnicos, financieros, humanos y metodológicos a fin de ejecutar las acciones necesarias que permitan formular los lineamientos técnicos y jurídicos para el cierre, desmantelamiento, restauración y reconfiguración de las áreas intervenidas por las actividades mineras en Páramos de Colombia.”* En desarrollo del convenio en mención, se realizó la recopilación, revisión y análisis de la información documental para construir una línea base minero ambiental, la revisión y análisis de la información minera aportada por la autoridad minera con el fin de diagnosticar y caracterizar cada uno de los títulos mineros, todas las figuras de formalización minera y prerrogativas de explotación, los mineros de subsistencia ubicados en los páramos delimitados, en proceso de delimitación, y redelimitación. Por último, se formuló un planteamiento teórico de lineamientos del programa de sustitución y reconversión minera en áreas de páramo donde se planteó una fórmula de gradualidad, con la inclusión e identificación de las actividades técnicas mínimas necesarias a ejecutar en un cierre técnico anticipado y desmantelamiento de infraestructura, que les brinde a las comunidades el tiempo y los medios para adaptarse a la nueva situación.

Como consecuencia de lo anterior, se suscribió Convenio Interadministrativo GGC N° 669 de 2021 cuyo objeto fue *“Aunar esfuerzos técnicos, financieros, humanos y metodológicos a fin de ejecutar las acciones necesarias que permitan desarrollar e implementar pilotos del programa de sustitución que incluye el cierre y desmantelamiento de actividades mineras en zonas de Páramos de Colombia y su validación”*. El alcance del convenio consistió en validar la propuesta metodológica de lineamientos del programa de sustitución de la actividad minera que incluye el cierre, desmantelamiento, restauración y reconfiguración de las áreas intervenidas, de tal manera que se pueda testear una fórmula que le brinde a las comunidades mineras el tiempo y los medios para adaptarse a la nueva situación. El proyecto desarrolló



actividades de campo y pilotos que permitieron ajustar o verificar o reformular la aplicabilidad de los lineamientos del programa de sustitución y la aplicabilidad de la fórmula de gradualidad.

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley 1930 de 2018, se llevaron a cabo acciones de coordinación con autoridades ambientales con el desarrollo de cuatro mesas de trabajo los días 3, 11, 13, y 20 de mayo de 2022; con autoridades departamentales y locales se realizaron tres mesas de trabajo los días 13, 18 y 25 de mayo de 2022 y con gremios se llevaron a cabo tres mesas de trabajo los días 6, 16 y 25 de mayo de 2022. Estos espacios estuvieron encaminadas a la construcción participativa de los lineamientos de los programas de sustitución y de reconversión o reubicación laboral.

Finalmente es del caso señalar que el proyecto de resolución en cumplimiento de lo dispuesto por el numeral 8º del artículo 8º de la Ley 1437 de 2011, el presente acto administrativo se publicó en la página web del Ministerio de Minas y Energía, desde el 10-hasta el 25 de junio de 2022; sin embargo, en razón a las observaciones recibidas y la revisión realizadas nuevamente por las áreas técnicas se considera pertinente realizar una segunda publicación en razón a los cambios y ajustes efectuados al proyecto.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El proyecto de acto administrativo está dirigido a titulares mineros o beneficiarios de autorizaciones legales de explotación que hayan intervenido áreas con actividades mineras al interior de páramos delimitados y que son objeto del programa de sustitución; así como los pequeños mineros tradicionales que cuenten con título minero vigente, autorización ambiental y que venían desarrollando actividades mineras con anterioridad al 16 de junio de 2011 quienes serán objeto de los programas de reconversión o reubicación laboral, de conformidad con lo establecido en la Ley 1930 de 2018.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

El acto administrativo se profiere en uso de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 208 de la Constitución Política, el literal a) del artículo 61 de la Ley 489 de 1998, el numeral 1 del artículo 2 del Decreto 0381 de 2012, el numeral 1 del artículo 5 de la Ley 1930 de 2018.

El proyecto propuesto guarda coherencia con el ordenamiento jurídico vigente, observa la constitución y la ley, además de los principios que rigen la función administrativa, sin que se evidencie ningún problema de interpretación y aplicación de los preceptos normativos que se proyectan frente a las disposiciones legales vigentes.

Así mismo, no se encuentra circunstancia jurídica adicional relevante para la expedición de esta norma, de conformidad con lo previsto en el Decreto 1081 de 2015.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

La Ley 1930 de 2018 se encuentra vigente.

3.3 Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

El proyecto de Resolución no deroga, subroga, modifica, ni adiciona norma alguna.



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

El Grupo de Defensa Judicial, mediante correo electrónico del 9 de junio de 2022, manifestó:

“Para la elaboración de este se verificó la base de datos de los procesos judiciales que manejamos en la OAJ

Ley 1930 de 2018:

Una vez revisada la base de datos, se tiene que, no aparecen a la fecha demandas y/o notificaciones efectuadas según información que reposa en los archivos de la OAJ.

Así mismo, se consultó la página de la Corte Constitucional y la página de la secretaria del Senado se encontró:

- *Que contra los artículos 24 y 25 de esta ley se presentó demanda de constitucionalidad que fue resuelta mediante sentencia C-407 de 2019 la cual declarara la exequibilidad de los artículos demandados.*
- *Que contra el artículo 10 de esta ley se presentó demanda de constitucionalidad que fue resuelta mediante sentencia C-300 de 2021 la cual declarara la exequibilidad del mismo.*
- *Que mediante sentencia C-150 de 2019 se estudió la constitucionalidad de la totalidad de la ley, y fue declarada exequible condicionalmente en el entendido que: “cuando para su desarrollo se adopten medidas administrativas, acciones, planes, programas, proyectos u otras tareas que puedan afectar directamente a una o más comunidades étnicas que habitan en los ecosistemas de páramo, se deberá agotar el procedimiento de consulta previa”.*

Por lo anterior, se concluye que la ley se encuentra “vigente”.

Resolución 1468 de 2021 de diciembre de 2021 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

Una vez revisada la base de datos, se tiene que, contra este acto administrativo no aparecen a la fecha demandas y/o notificaciones efectuadas, según información que reposa en los archivos de la OAJ.”

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

No aplica por cuanto el acto administrativo adopta lineamientos generales para los programas de sustitución, reconversión y reubicación laboral en el marco de lo dispuesto en la Ley 1930 de 2018. Así mismo, la expedición del proyecto normativo no requiere ser informada a la Superintendencia de Industria y Comercio, en los términos del artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, toda vez que sus disposiciones no tienen incidencia sobre la libre competencia en los mercados.

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

Sí aplica, en tanto que el objeto del presente acto administrativo es reglamentar los lineamientos de los programas de sustitución de actividades mineras y reconversión o reubicación laboral de los pequeños mineros tradicionales ubicados en ecosistemas de páramos delimitados en el territorio nacional. La aplicación de estos lineamientos requiere de acciones de gestión y articulación permanente de la



institucionalidad minera para alcanzar los cierres técnicos mineros en un tiempo no mayor a la vigencia de los títulos mineros o figuras jurídicas mineras.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

Sí aplica, se requiere presupuesto a través de proyectos de inversión del Ministerio de Minas y Energía que le permitan fortalecer los equipos para ejercer las competencias en los programas de sustitución, reconversión o reubicación laboral. Así mismo, el Ministerio de Minas y Energía gestionará recursos encaminados al desarrollo de los programas de reconversión o reubicación laboral de que trata este acto administrativo, para lo cual identificará y gestionará fuentes de financiación. En este sentido, este ministerio en coordinación con entes del orden nacional e internacional podrán aunar esfuerzos para la gestión y consecución de dichos recursos.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

El proyecto de resolución propuesto no genera ningún tipo de impacto negativo ambiental ni tampoco sobre el patrimonio cultural de la nación, toda vez que la presente reglamentación contribuye a la protección de áreas estratégicas de conservación como los páramos y se considera que es positivo el impacto en el medio ambiente.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

Para la Fórmula de gradualidad:

Documento técnico de investigación con resultados y análisis de la aplicación de la propuesta metodológica de lineamientos y la fórmula de gradualidad para la estimación del cálculo del tiempo para llevar a cabo un cierre parcial, anticipada, final o según sea el caso y de su infraestructura e instalaciones en los casos pilotos seleccionados para validar su funcionamiento y con base en ello, verificar las variables y realizar ajustes a la misma.

Documento que contenga la propuesta de los lineamientos del programa de sustitución ajustada a la Resolución 1468 de 2021 emitida por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Documento técnico con propuesta de sistema de monitoreo para el seguimiento del Programa de Sustitución que involucra el cierre y desmantelamiento desde las consideraciones técnico mineras de la institucionalidad minera; y restauración y reconfiguración desde los criterios y acciones que establezca la institucionalidad ambiental de las áreas intervenidas por la actividad minera en zonas de páramo.

Documento técnico con propuesta metodológica y de costo para la aplicación de los lineamientos del programa de sustitución, que involucra el cierre y desmantelamiento desde las consideraciones técnico mineras de la institucionalidad minera; y restauración y reconfiguración desde los criterios y acciones que establezca la institucionalidad ambiental de las áreas intervenidas por la actividad minera en zonas de páramo

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria.

X



El futuro
es de todos

Gobierno
de Colombia

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	N.A.
Informe de observaciones y respuestas	X
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	N.A.

Aprobó:

ERCILIA MARIA MONROY SANCHEZ

Directora de Formalización Minera
Ministerio de Minas y Energía

MIGUEL ANGEL ALFONSO ARIAS

Director (e) de Minería Empresarial
Ministerio de Minas y Energía

MARIA PAULA MORENO

Jefe Oficina Asuntos Ambientales y Sociales
Ministerio de Minas y Energía

PAOLA GALEANO ECHEVERRI

Jefe Oficina Asesora Jurídica
Ministerio de Minas y Energía