

**EL SUBCONTRATO DE FORMALIZACIÓN MINERA EN COLOMBIA:
EVALUACIÓN DE SU APOORTE A LA FORMALIZACIÓN.**

Leonardo José Munive Meek¹

RESUMEN

La minería en Colombia es una actividad productiva presente en nuestro territorio desde el siglo XVI aproximadamente, sin embargo, en las últimas décadas ha tenido un gran auge con la explotación y comercialización de minerales a gran escala, exigiendo con ello una mayor regulación técnica, ambiental y social. Acorde con el Artículo 332 de nuestra Constitución Política todos los recursos minerales yacientes en el suelo o subsuelo son de propiedad del Estado, sin consideración a quien detente la propiedad, posesión o tenencia de los terrenos en los cuales se ubican los minerales, no obstante, muchos mineros realizan la actividad sin tener el derecho a explotarlos, el cual se adquiere a través de suscripción e inscripción de un contrato de concesión o cualquier clase de derecho adquirido con anterioridad a la vigencia de la Ley 685 de 2001 (Código de minas). En muchos casos realizan la actividad minera dentro del área de un contrato de concesión otorgado a un tercero.

Con el objeto de promover la formalización minera y la protección ambiental el Gobierno expidió la Ley 1658 de 2013, la cual introdujo la herramienta jurídica del “Subcontrato de Formalización Minera” (SFM). Por ello, teniendo de presente la estrategia y el objetivo del SFM, el presente artículo buscará evaluar el aporte que esta herramienta ha proporcionado al país en materia de formalización minera, a partir del análisis de la normativa que le fundamenta y los datos existentes sobre su aplicación y así con ello, poder contrarrestar los datos de formalización frente a las otras figuras diferentes al SFM, con las ventajas que la misma ha proporcionado en el sector minero.

Palabras Claves: Formalización, Legalización, Minería tradicional y Pequeña minería.

¹ Ingeniero en Minas, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC);
candidato a Magister en Derecho Minero Ambiental (Universidad Santo Tomas).
leomunive@hotmail.com

SUMMARY

Mining in Colombia is a productive activity present in our territory since approximately the 16th century. However, in recent decades it has experienced a great boom with the large-scale exploitation and commercialization of minerals, thus demanding greater technical, environmental, and social regulation. In accordance with Article 332 of our Political Constitution, all mineral resources lying in the soil or subsoil are the property of the State, regardless of who holds the ownership, possession, or tenure of the land on which the minerals are located. However, high mineral prices have caused many miners to decide to carry out the activity without having the right to exploit and mine them, which is acquired through the signing and registration of a concession contract or any type of right acquired prior to the validity of Law 685 of 2001 (Mining Code). In many cases, they carry out mining activity within the area of a concession contract granted to a third party.

In order to promote mining legalization and environmental protection, the Government issued Law 1658 of 2013, which introduced the legal tool of "Mining Formalization Subcontracting" (SFM). Therefore, keeping in mind the strategy and objective of the SFM, this article will seek to evaluate the contribution this tool has made to the country in terms of mining formalization, based on an analysis of the regulations that underpin it and existing data on the use and application of the SFM, and thus, be able to counteract the formalization data against other figures other than the SFM, with the advantages that it has provided in the mining sector.

Keywords: Formalization, Legalization, Traditional mining, Small-scale mining.

INTRODUCCIÓN

La regulación minera se ha caracterizado por proporcionar a los pequeños mineros mecanismos de formalización, para poder legalizarse y a su vez, poder hacerles un seguimiento a en el marco de la fiscalización minera y seguimiento ambiental. En el marco normativo se tienen los siguientes mecanismos:

1) las *solicitudes de legalización de minería de hecho*, las cuales permitieron legalizar a aquellos que de forma previa a la expedición del código de minas (Ley 685 de 2001) se encontraban realizando actividades de minería de hecho;

2) las Áreas de Reserva Especial - ARE, que se ejecutan con el objetivo de reconocerles un marco legal a aquellas comunidades que han desarrollado la minería tradicional (Ley 685 de 2001);

3) el contrato único de concesión, es un tipo formal de legalización para obtener un título minero para alguien quien ya ejerce al minería o no, siempre y cuando el área esté libre (Ley 685 de 2001);

4) el contrato de operación y/o asociación, en el cual le permite a los mineros informarles o un tercero independiente de la formalización, poder ejecutar sus labores en el área adjudicada al titular con instrumento técnico y ambiental a cargo del mismo (Ley 685 de 2001);

5) la cesión de áreas y cesión de derechos, las cuales permiten transferir área o derechos de un título minero a terceros, esto puede ser total o parcialmente (Ley 685 de 2001);

6) solicitudes de formalización de minería tradicional, introducidas en la Ley 1382 de 2010 la cual fue declarada inexecutable y reestablecida al marco jurídico con la Ley 1955 de 2019-Art. 325;

7) los Subcontratos de Formalización Minera - SFM, introducidos como una medida ambiental para desestimular el uso del mercurio e incentivar la formalización minera en área ya tituladas (Ley 1658 de 2013);

8) la devolución de área para la formalización minera, el titular minero retorna a la autoridad minera un área parcial o total de su título minero exclusivamente para la formalización minera (Ley 1658 de 2013) y

9) los contratos de concesión con requisitos diferenciales, especialmente diseñados por su trato diferencial para una nueva sub-clasificación dentro de la pequeña minería, establecida como “*Mineros de pequeña escala*” en la Ley 1955 de 2019-Art. 326.

No obstante, a pesar de la regulación ya existentes a la fecha del Censo Minero Departamental (MinEnergía, 2012) realizado entre los años 2010 y 2011 en 23 de los 32 departamentos de Colombia, de las 14.357 unidades de producción minera censadas (102.742 mineros), arrojó que el 63% (64.727 mineros), trabajaban sin título minero, siendo los trabajos de estas unidades en su gran mayoría realizados en pequeña escala, por ello, a pesar del esfuerzo del gobierno nacional, hoy en día muchos de los pequeños mineros aún no cuentan con los permisos necesarios para ejercer la actividad.

Es así que, en el año 2013 el país implementa una nueva estrategia para incentivar la formalización minera, a través de dos figuras sobre áreas ya tituladas e introducidas con la ley 1658 del 2013 (Conocida como la Ley del Mercurio):

Devolución de área para la formalización minera. Bajo esta figura jurídica el titular minero devuelve la totalidad o una parte del área que le ha sido concesionada para que los mineros de pequeña escala que no cuentan con título minero se formalicen. (Plan único de legalización y formalización minera 2022, pp 13).

Subcontratos de formalización minera. Negocios jurídicos, acuerdos de voluntad privados, celebrados entre los titulares mineros y los explotadores mineros de pequeña escala o pequeños mineros que estén desarrollando actividades mineras dentro del área de un título minero inscrito en el Registro Minero Nacional desde antes del 15 de julio de 2013, para que continúen con la explotación bajo el amparo del título minero, sin que por ese efecto se fraccione o divida el título minero. (ANM, 2022, pp. 4-5).

En consecuencia, se buscará exponer en el desarrollo del presente artículo de investigación tres capítulos para lograr evaluar el aporte del Subcontrato de Formalización Minera en Colombia como una herramienta jurídica para la inclusión de mineros a la legalidad, identificando sus

alcances, limitaciones y contribución a la formalización del sector minero. Dentro del **primer capítulo** se contextualizará la normatividad de la formalización minera y las diversas herramientas propuestas para acceder a la formalización minera en Colombia; en el **segundo capítulo** se abordará el Subcontrato de formalización minera desde todas sus aristas, estudiando las ventajas que presenta en lo concerniente a la autorización para aquellos trabajos mineros que desarrollan su actividad en un área concesionada a un tercero (titular minero) y a su vez realizando un comparativo con la práctica normativa aplicada en Brasil; y en el **tercer y último acápite** se realizará un estudio estadístico del aporte del Subcontrato de Formalización Minera a partir de los datos proporcionados por el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería en lo concerniente a los pequeños trabajos de minería que se han acobijado bajo esta figura, y con ello analizar si tal mecanismo ha sido relevante o no, en el proceso de formalización minera.

Siendo así, queda propuesto en el presente artículo, un enfoque mixto de investigación, en aras de recopilar y analizar la normatividad vigente ante la implementación del Subcontrato de formalización minera y a su vez estudiar las cifras proporcionadas por el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería en cuanto a formalidad minera y así dar respuesta a los cuestionamientos sobre el aporte del Subcontrato de formalización minera.

FORMALIZACIÓN MINERA EN COLOMBIA

En Colombia el Ministerio de Minas y Energía, es el ente encargado de formular y adoptar las políticas dirigidas al aprovechamiento sostenible de los recursos mineros y energéticos para contribuir al desarrollo económico y social del país, a su vez mediante Decreto 4134 de 2011 creó La Agencia Nacional de Minería, como entidad especializada que se encarga de los procesos de titulación, registro, asistencia técnica, fomento, promoción y vigilancia de las obligaciones emanadas de los títulos y solicitudes de áreas mineras.

MARCO NORMATIVO

Existe una serie de factores y eventos que condicionaron e influenciaron la formalización minera. Entre estos eventos, es fundamental destacar aquellos departamentos con alta vocación

minera como lo son principalmente Antioquia y Boyacá, en los cuales también la formalización es incidente. Es importante resaltar además los cambios introducidos a partir de la Constitución Política de Colombia (1991), reflejados en la Ley 685 de 2001 (Código de minas), la Ley 1382 de 2010, declarada inexecutable, la Ley 1658 del 15 de julio de 2013, la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018), que reconoció la necesidad de implementar una política pública diferenciada, Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022), que introdujo la clasificación a los “*Mineros de Pequeña Escala*” y la Ley 2250 de 2022 que fija un nuevo marco regulatorio para la formalización minera en el país. En consecuencia, se expone la participación del Estado en la resolución de los problemas relacionados con la pequeña minería, en particular, la minería informal.

La actividad minera se realiza generalmente, mediante el desarrollo de las siguientes etapas: (I) prospección y exploración; (II) construcción y montaje; (III) explotación; (IV) transformación y beneficios y; (V) cierre minero. Encontrándose las mismas reguladas en el Código de Minas (Ley 685 de 2001), pero también existen otros factores como los lineamientos de seguridad e higiene minera, los cuales se encuentran reglamentados en los Decretos 1886 de 2015, Decreto 944 de 2022 y Decreto 539 de 2022; y a su vez la clasificación de la minería a pequeña, mediana y gran minería que se encuentra regulada en el Decreto 1666 de 2016.

Con el Art. 326 de la Ley 1955 de 2019 se introduce el término de Requisitos Diferenciales para Contrato de Concesión Minera, para aquellos mineros de pequeña escala. Siendo así las anteriores normas integradoras de la generalidad en lo atinente a la actividad extractiva de minería.

En 2010, se aprobó la Ley 1382 concebida como una actualización al Código de Minas, la cual fue declarada inexecutable mediante la Sentencia C-366 de 2011 emitida por la Corte Constitucional. El alto tribunal argumentó que la norma afectaba directamente a las comunidades indígenas y afrodescendientes, al no garantizarse el derecho fundamental a la consulta previa, dejando sin piso jurídico a la figura introducida de Solicitudes de formalización de minería tradicional, que más adelante sería reactivada mediante la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022) con su Artículo 325.

En ese sentido de ideas, teniendo de presente que el artículo a desarrollar se encuentra enfocado a la formalización de pequeña minería, resulta necesario hacer un recorrido de la normatividad emitida enfocada para este sector, tal como precisa en la siguiente tabla:

Tabla 1.

Normatividad Sobre las Herramientas de Formalización de los mineros a Pequeña Escala

NORMA	APORTE
LEY 141 DE 1994	Con esta ley se deja de presente el primer antecedente de los programas de formalización en Colombia, con la legalización de las explotaciones mineras de hecho de pequeña minería.
LEY 685 DE 2001	Regula la legalización de los mineros de hecho y crea las Áreas de Reserva Especial.
LEY 1658 DE 2013	Crea el subcontrato para la formalización minera y también la devolución de área para la formalización minera.
LEY 1753 DEL 2015	Desarrolla la clasificación de la minería y dispuso los mecanismos para el trabajo bajo el amparo de un título en la pequeña minería.
DECRETO 1073 DEL 2015	Decreto único reglamentario del sector Administrativo de Minas y Energía
DECRETO 1666 DEL 2016	Desarrolló los requisitos de la actividad de minería en cada una de sus clasificaciones, entre las cuales se encuentra la de pequeña minería.
DECRETO 1949 DE 2017	Estableció los requisitos y aspectos generales para poder tramitar el subcontrato de formalización minera.
LEY 1955 DEL 2019	Reactiva las Solicitudes de formalización de minería tradicional, crea el Contrato de concesión con requisitos diferenciales e introduce la Licencia Ambiental Temporal - LAT para las figuras de formalización minera.
RESOLUCIÓN 266 DE 2020	Se genera un mayor desarrollo de la figura del área de Reserva Especial.
RESOLUCIÓN 447 DE 2020 27-jun	Estable los estudios requeridos como el EIA para expedir la licencia ambiental global para pequeña minería.

**EL SUBCONTRATO DE FORMALIZACIÓN MINERA EN COLOMBIA:
EVALUACIÓN DE SU APOORTE A LA FORMALIZACIÓN**

RESOLUCIÓN 448 DE 2020	Estable los términos requeridos como el EIA para expedir la Licencia Ambiental Temporal.
RESOLUCIÓN 40237 DE 2020	Nuevo Protocolo de Mediación entre titulares mineros y los explotadores mineros dentro del área del título.
DECRETO 1378 DE 2020	Requisitos y acceso al contrato de concesión mediante requisitos diferenciales.
RESOLUCIÓN 614 DEL 2020 22-di	Capacidad económica en el trámite de los contratos de concesión con requisitos diferenciales.
RESOLUCIÓN 40195 DE 2021	Lineamientos de formalización para el Fomento Minero
LEY 2250 DE 2022	Desarrolla nueva definición para la minería tradicional, contempla una ruta para la formalización, el plan único de legalización y formalización minera, entre otros aspectos de formalización.
DECRETO 1396 DE 2023	Define el derecho de prelación dentro de los territorios colectivos e Introduce el Contrato de Concesión para Comunidades Negras.
RESOLUCIÓN 40005 DE 2024	Nuevo procedimiento y términos para la presentación y evaluación de las solicitudes de ARE – radicadas a partir del 11 de julio de 2022.
RESOLUCIÓN 0201 DE 2024	Nuevo procedimiento para delimitación y declaración de AREs conforme al Art. 4º. Ley 2250 de 2022.
RESOLUCIÓN 010 DE 2024	Términos de Referencia para el Programa de Trabajos y Obras Diferencial - PTOD .
RESOLUCIÓN 1830 DE 2024	Establece requisitos diferenciales para la solicitud y evaluación de la Licencia Ambiental Temporal - LAT.
RESOLUCIÓN 40141 DE 2025	Establece criterios diferenciales de los mineros informales de pequeña escala y su tratamiento para la formalización y la titulación.
RESOLUCIÓN 1153 DE 2025	Enfoque diferencial para la aplicación de las figuras de formalización minera en el Cerro El Burro del municipio de Marmato, Caldas.

Nota: Tabla de elaboración propia con base en el Ministerio de Minas y Energía, 2025.

Además, en Colombia existe amplia jurisprudencia la cual ha permitido establecer unos criterios diferenciales para la formalización minera, destacándose dentro de la jurisprudencia las siguientes sentencias:

- Sentencia C-259/16: En este caso se obtuvo la exequibilidad del régimen transitorio minero para la legalización de la explotación minera informal o de hecho, con lo cual se impidió que las autoridades llegaran a decomisar minerales o generar la suspensión de actividades en aquellos casos donde la ausencia de título inscrito se deba por encontrarse en proceso de formalización.
- Sentencia C-389/16: La Corte Constitucional enfatizó que las normas que aluden a la legalización y formalización de los pequeños mineros deben fundarse en criterios diferenciales.
- Sentencia SU-133/17: En esta sentencia reconoce la misma Corte Constitucional, frente al contexto de la comunidad minera de Marmato que, los mineros tradicionales, artesanales y de pequeña escala deben ser considerados sujetos de especial protección en atención a sus vínculos con el territorio en donde ejercen la actividad.
- Sentencia Consejo de Estado Rad: 25000234100020130245901 – 2022: Aquí el Consejo de Estado, como respuesta a una acción popular interpuesta en el año 2013, ordenó al Gobierno que se integraran políticas mineras y ambientales con el objetivo de proteger los derechos vulnerados de las personas que interpusieron la acción constitucional y a su vez, de las futuras comunidades y su naturaleza, frente a lo cual nació la exigencia del certificado ambiental a través de la plataforma VITAL, para la formulación de las propuestas mineras.

DOCTRINA IMPERANTE EN EL ESCENARIO DE FORMALIZACIÓN MINERA COLOMBIANA

En Colombia el escenario normativo no ha sido el único que ha determinado los conceptos o herramientas jurídicas a utilizar dentro de la formalización minería, teniendo en cuenta que, la misma actividad cuenta con décadas de práctica anteriores a la emisión de las primeras normas sobre ello. En ese escenario se logra destacar conceptos que resultan fundamentales para la

comprensión del desarrollo de la formalización, ya que inicialmente se presentó como una “*Minería de hecho*” (Art. 58 Ley 141 de 1994 y Art 165 Ley 685 de 2001) y “*Explotaciones tradicionales de minería informal*” (Art. 31 Ley 685 de 2001), reconocida actualmente como “*Minería tradicional*” (Art. 2 Ley 2250 de 2022), la cual se entiende como aquella persona, familia o comunidad que contaba con un vínculo con su territorio y ha desarrollado la actividad de la minería en un extenso periodo de tiempo en él.

Por otro lado están los conceptos de “*Minería de subsistencia*” abarcada dentro del Decreto 1666 de 2016, que a grandes rasgos la define como aquella que se realiza sin ningún tipo de maquinaria, a cielo abierto y para un grupo específico de minerales, que no requiere título minero y que en el Proyecto de Ley 282/2025 radicado por el Gobierno Nacional ante el Senado de la República propone cambiar el término a “*Minería artesanal*”.

Finalmente está el concepto de “*Extracción ocasional*” (Art. 152 Ley 1685 de 2001) que es la que se realice a cielo abierto, en cantidades pequeñas, por medios manuales y para consumo en obras y reparaciones de las viviendas e instalaciones del propietario de los terrenos.

Ahora bien, el proceso de formalización como se evidenció en el marco normativo no se ciñe únicamente en el escenario artesanal, sino que a la fecha ha abarcado las múltiples prácticas de explotación minera que existen en el país, ejecutándose para cada una de ellas según sus particularidades, instrumentos de formalización diferentes.

Al respecto, Osorio (2023) destaca que “La política de formalización de la minería implica la participación de diferentes sectores como el sector político y el gobierno, el sector formal minero, el sector informal minero y la interacción entre comunidad y otros actores” (p. 34). En ese sentido, en Colombia se debe tener presente dentro de las múltiples herramientas emitidas para ello, no solo lo impuesto por el ejecutivo y legislativo, sino también, lo que capta la realidad de la actividad minera tanto formal como informal.

Identificándose así dentro de este escenario múltiples retos y desafíos que enfrenta el país para cobijar el mayor número de mineros dentro de la formalidad y legalidad, expuestos por la misma Universidad del Externado así:

- El país enfrenta barreras culturales y educativas, ya que muchos mineros han desarrollado sus actividades de manera informal durante generaciones.
- El Estado Colombiano no está mirando al sector para efectos de diseñar una política pública sólida donde la formalización sea la base sobre la cual se pueda formar una minería más completa, firme y competitiva en Colombia.
- La formalización implica establecer controles y regulaciones efectivas, promoviendo la adopción de prácticas sostenibles y responsables que minimicen el impacto ambiental.
- Es fundamental establecer programas de apoyo financiero, simplificar los trámites administrativos, promover la educación y capacitación técnica, y fomentar la adopción de prácticas sostenibles.

(Universidad del Externado, 2023).

La Procuraduría General de la Nación (2024) emitió el boletín 1412 del 2024 , “Informe Nacional: Minería Ilegal y Contaminación por Mercurio en Colombia”, abarca la practica de cerca de 350 mil personas, de las cuales aproximadamente el 90% se dedica a una explotación minera artesanal y de pequeña escala, especialmente dentro de la minería de oro de aluvión, donde se encuentran efectos negativos para el país por su ilegalidad y la misma ha llegado a afectar 94.000 hectáreas, de los cuales el 73% hace pate de prácticas de explotación ilícita. Además, según Narváez (2024):

La realización de actividades mineras en Colombia sin poseer un título minero constituye una violación de la normativa minera del país, lo que acarrea consecuencias en la recaudación fiscal (pago de regalías) y contribuye al crecimiento de la informalidad con sus diversas dimensiones: contratación irregular, falta de beneficios sociales, ausencia de autorizaciones y permisos ambientales, y deficiencias en seguridad y salud laboral. (p.51)

ESCENARIOS PARA LA FORMALIZACIÓN MINERA

La normatividad vigente, en aras de ejercer oportunidades frente a la ilegalidad, pone a disposición de los pequeños mineros y mineros tradicionales la posibilidad de formalizar su actividad a través de unos mecanismos específicos, de acuerdo a los siguientes escenarios:

- 1. Cuando los trabajos mineros se encuentren superpuestos con solicitudes de formalización o con propuestas de contrato de concesión: Este escenario no permite de por sí, ningún tipo de formalización, aunque sí el Art. 4º de la ley 2250 (Incisos 7º y 8º) introducen una connotación especial de preferencia en caso de que las solicitudes o propuestas superpuestas sean rechazadas o desistidas. Para lo anterior, la autoridad minera debe realizar los ajustes tecnológicos y operativos necesarios para la implementación.
- 2. Cuando los trabajos de minería estén en áreas libres: Los cuales permiten o permitieron utilizar las siguientes figuras de formalización:
 - Áreas de Reserva Especial – ARE.
 - Contrato de Concesión.
 - Contrato de Concesión con Requisitos Diferenciales.
 - Solicitud de Formalización de Minería Tradicional (2012 – 2013).
 - Solicitudes de Legalización de Minería de Hecho (2002 – 2003).
- 3. Cuando los trabajos mineros se encuentran superpuestos con títulos mineros vigentes: Permitiendo este escenario los siguientes mecanismos de formalización:
 - Cesión de Áreas.
 - Cesión de Derechos.
 - Contrato de Operación y/o Asociación.
 - Devolución de Área para la Formalización Minera.
 - Subcontrato de Formalización Minera.

Este último escenario, permite y contempla el mecanismo del Subcontrato de Formalización Minera, en esencia, frente a los trabajos mineros a pequeña escala para lograr su formalización; por ello, teniendo en cuenta el objeto del presente artículo, se hace necesario ahondar más en este mecanismo, con cada uno de sus elementos constitutivos, los cuales permiten que en Colombia el Subcontrato de Formalización Minera sea una herramienta determinante en la formalización de los trabajos mineros.

SUBCONTRATO DE FORMALIZACIÓN MINERA: ASPECTOS NORMATIVOS Y PRÁCTICOS

El subcontrato de formalización Minera en Colombia cuenta con su génesis en la ley 1658 del 2013 o mejor conocida como “Ley del mercurio”, donde en su artículo 11 especifica al Subcontrato de formalización minera como un instrumento a implementado por el Gobierno Nacional para incentivar la formalización de los mineros a pequeña escala, reglamentado por el decreto 480 del 2014 y más adelante, la ley 1753 de 2015 (PND-2014-2018) declara el Subcontrato de formalización minera como “*Mecanismo para el trabajo bajo el amparo de un título minero*” e incorporado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía N° 1073 de 2015.

El Decreto 1949 de 2017 derogó lo dispuesto en el Decreto 480 de 2014, ajustando nuevamente su reglamentación y las disposiciones contenidas en el artículo 19 de la ley 1753 de 2015. Reglamentación que especifica cada uno de los ítems a tenerse en cuenta para poder aplicar este instrumento en los proyectos para minería a pequeña escala.

ETAPAS EN EL PROCESO DE SUSCRIPCIÓN DEL SUBCONTRATO DE FORMALIZACIÓN MINERA

A continuación, se describen las etapas a tener en cuenta e incluidas en la reglamentación, así como también algunas otras disposiciones implementadas posteriormente en el proceso de suscripción, registro y seguimiento del Subcontrato de formalización minera.

1. **Solicitud de autorización del Subcontrato de formalización minera:** El Titular minero es quien debe activar el proceso allegando la solicitud a la Agencia Nacional de Minería (en adelante ANM), la cual deberá contener como mínimo los siguientes documentos:
 - Identificación del título minero.
 - Identificación del mineral a extraer en el área subcontratado.

- Identificación del minero a pequeña escala con su correspondiente documento.
- Identificación del área que va a ser objeto de la subcontratación.
- Identificación con planos y georreferenciación del área a subcontratar.
- Identificación del tiempo de explotación en el área a subcontratar.

Es importante tener en cuenta que la Ley 1755 de 2015 establece *“Parágrafo 3°. No podrán constituirse áreas para la formalización minera o celebrarse subcontratos de formalización en las zonas de qué trata la Ley 2ª de 1959, hasta tanto no se obtenga la correspondiente sustracción.”*

2. **Evaluación de la solicitud de autorización:** En esta etapa la autoridad minera se encarga, en el término de (30) días hábiles, de evaluar si se allegó toda la documentación solicitada, y a su vez si la misma cumple con las características y formatos exigidos, en caso contrario se devolverá para su subsanación. Pero, en caso de encontrarse todos los documentos exigidos con las características exigidas en ellos, la misma autoridad minera procederá con la siguiente etapa de visita.
3. **Visita de viabilización:** Esta etapa tendrá lugar dentro de los 60 días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud o de la subsanación de los yerros dentro de la misma dependiendo del caso, y consistirá en una verificación de la viabilidad del proyecto del Subcontrato de formalización minera, a partir de la revisión de aspectos técnicos y de seguridad minera, teniendo esta visita como resultado un informe que contendrá el concepto que permita o no darle continuidad a la solicitud. Este informe será entregado dentro de los 30 días hábiles siguientes a la visita y definirá a su vez la existencia o no de causales de rechazo de la solicitud, tales como:
 - La superposición del área a subcontratar en zonas excluidas de la minería.
 - Que no exista viabilidad técnica de la propuesta.
 - Explotación minera posterior a la ley 1658 del 2013.
 - Que exista diferencia entre el mineral a explotar y el definido en el título minero.
 - Que ya exista sobre el área de interés del pequeño minero otro SFM.
 - Que no exista capacidad legal para la actividad de explotación de minerales.
 - Que no se garanticen las obligaciones del título minero con el área libre del subcontrato.

4. **Autorización de suscripción:** Entonces, ya habiendo adelantado la solicitud, la evaluación y la visita del área a subcontratar, se debe determinar si se autoriza o no, con base en las etapas anteriores, la suscripción del Subcontrato de Formalización Minera para lo cual la autoridad minera deberá emitir un acto administrativo en el que autorice y conceda un término de **10 días hábiles** al titular minero, en aras de que pueda entregar el documento que contiene el Subcontrato de formalización minera firmado por las partes involucradas. Con la autorización del Subcontrato de Formalización Minera el minero o mineros subcontratistas obtienen la Prerrogativa de explotación de manera artesanal.

5. **Licencia Ambiental Temporal – LAT:** La ley 1955 de 2019 (PND 2018-2022) en su artículo 22 introdujo la LAT, como instrumento ambiental para aquellos procesos de formalización minera, entre ellos el Subcontrato de formalización minera, otorgando tres meses para su solicitud después de la autorización. Posteriormente la Ley 2250 en su artículo 27 estipulo que los mineros bajo las figuras habilitadas para la formalización minera que son objeto de LAT podrán hacer uso de equipos mecanizados una vez aprobada y amplía el plazo a un (1) año para la solicitud de la LAT una vez autorizado el Subcontrato de Formalización Minera.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS a través de la Resolución 1830 de 2024 estableció los requisitos diferenciales para la solicitud, evaluación y otorgamiento de la LAT incluyendo el trámite de sustracción de áreas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959 en los casos que se requiera.

6. Minuta del Subcontrato de formalización minera:

- Especificación de los intervinientes dentro de la solicitud, como titular minero o pequeño minero y con su correspondiente número de identificación.
- Objeto del Contrato como la formalización de los pequeños mineros dentro del título minero.
- Determinación del área a partir del sistema adoptado por la autoridad minera.

- Duración del subcontrato, la cual no puede ser menor a los 4 años.

Ya habiendo realizado la correspondiente solicitud con los documentos mencionados con anterioridad, se continua con la evaluación de la autoridad minera.

7. **La aprobación e inscripción:** Esta etapa consiste en la verificación de la minuta del Subcontrato de Formalización Minera suscrita y allegada, con aquella que había sido autorizada inicialmente, donde siendo la misma, la autoridad minera procedería a emitir el acto administrativo aprobando el subcontrato y ordenando que se inscriba el mismo en el Registro Minero Nacional (RMN) que corresponda al título minero en el cual se encuentre ubicada el área subcontratada, trámite que debe ser realizado por la entidad competente dentro de los 15 días hábiles siguientes a la expedición del acto administrativo.

Sino se llegan a desarrollar a cabalidad cada una de las anteriores etapas, no se podrá ejecutar la aprobación del subcontrato de formalización minera e inclusive si se llega a demorar en el cumplimiento de alguna de ellas se puede decretar inmediatamente el desistimiento de la solicitud y archivarse la misma.

8. **Plan de Trabajos y Obras Complementario (PTOC):** El subcontratista, después de haberse aprobado a cabalidad el trámite anteriormente descrito, deberá cumplir con unas cargas inmediatas, que harán efectivo el control y seguimiento del proyecto por parte de la autoridad minera, siendo una de ellas la fiscalización Diferencial, la cual se cumple con la aprobación por parte de la autoridad minera del PTOCy el cul deberá contar también con la aprobación expresa, mediante comunicación escrita, del titular minero.
9. **Licencia Ambiental Global o Definitiva:** Realizada la anotación en el Registro Minero Nacional del subcontrato de formalización, su titular deberá tramitar y obtener ante la autoridad ambiental competente la correspondiente licencia ambiental global o definitiva que ampare la actividad. Este trámite deberá ceñirse a los términos y

condiciones establecidos en el Título VIII de la ley 99 de 1993 y sus normas reglamentarias. En todo caso, el acto administrativo de inicio del trámite de la licencia ambiental global antes mencionado, extenderá la vigencia de la LAT para la formalización hasta que la autoridad ambiental competente se pronuncie sobre la viabilidad o no de la licencia ambiental global o definitiva.

Importante resaltar que la suscripción de un Subcontrato de Formalización Minera no implicará la división o fraccionamiento del título minero, pero si permite que la fiscalización se realice de manera directa a quienes sean sus beneficiarios y estos deberán obtener ante las autoridades competentes el instrumento técnico y ambiental, que en el caso de su similar “El Contrato de Operación y/o Asociación” corresponde a responsabilidad única y exclusiva del titular minero. En la tabla 2 enunciamos algunos aspectos comparativos generales entre las dos herramientas jurídicas.

Tabla 2.

Análisis del Contrato de Operación y del Subcontrato de Formalización Minera

CONTRATO DE OPERACIÓN Y/O ASOCIACIÓN	SUBCONTRATO DE FORMALIZACIÓN MINERA
• Está orientado en habilitar a un tercero en la explotación minera sin importar si ya ha desarrollado la minería dentro del área del título minero o no. • El título debe estar en su etapa de Explotación. • Requiere voluntad por parte del titular minero. • No hay límite mínimo de duración, mientras el título esté activo. • No hay límite en la extensión del área en el título minero a contratar.	• Está orientado en integrar al pequeño minero que ya se encuentra realizando la actividad minera, dentro de un área titulada desde antes de 15-julio-2013. • No importa la etapa en que esté el título minero. • Requiere voluntad por parte del titular minero. • Mínimo 4 años de duración y máximo la duración remanente del contrato. • Máximo el 30% del área del título minero.

• No necesita autorización o aprobación de la ANM para su celebración. • No se inscribe en el Registro Minero nacional – RMN • No es una figura exclusiva para la formalización minera, • Requiere que los trabajos desarrollados se encuentren incluidos dentro de los permisos ambientales y técnicos del título minero siendo el titular minero el responsable de los mismos.	• Requiere autorización previa y aprobación por parte de la ANM. • Cuenta con inscripción en el Registro Minero Nacional – RMN • Figura de formalización minera y cuenta con diferenciabilidad. • Los subcontratistas deben obtener los permisos ambientales y técnicos ante la autoridad pertinente y serán responsables de los mismos.
--	--

Nota: Tabla de elaboración propia.

DESARROLLO PRÁCTICO DEL SUBCONTRATO DE FORMALIZACIÓN MINERA EN COLOMBIA

El tema normativo llega hasta un punto donde puede abordarse de manera objetiva la herramienta del Subcontrato de formalización minera, sin embargo, al momento de observar lo que ha sido su práctica en Colombia, desborda la objetividad e inicia un enfoque más subjetivo, en atención a factores sociales, geográficos e inclusive políticos. En la práctica el Subcontrato de Formalización Minera se ha analizado desde diversas aristas, a partir de quien emite el concepto, siendo uno de ellos el publicado por Hernández (2016) con la entrevista realizada a la doctora Jenny Quintero Herrera quien desde el 2013 se ubicaba en la Dirección de Titulación Minera de la Gobernación de Antioquia:

Frente a la eficacia de los mecanismos que brinda el gobierno para la formalización de los mineros tradicionales, Quintero estima que en su momento los procesos eran muy exigentes en cuanto a los requisitos y la autoridades fueron muy poco exgetas con la implementación de esos requisitos, entonces las solicitudes de legalización y formalización no han avanzado bien, pero el tema del subcontrato me parece una salida importante, es una de las mejores estrategias que se tienen ahora para controlar el tema de la minería ilegal y para que el

titular minero también salvaguarde el área de sus títulos, toda vez que las personas formalizadas pueden blindar el territorio un poco. (p.110).

Por otro lado, Narváez (2024) dispone que “En cuanto a las figuras de mayor relevancia para la formalización minera, sobresalen los subcontratos con un total de 299 procesos (6.562 mineros beneficiados)” (p. 66). Además, la política adelantada de legalización minera entre 2018-2022 para identificar las posibles barreras o beneficios que han estado de forma intrínseca en estos incentivos de legalidad en el sector minero, ha permitido conocer qué tipo de barreras se presentan con mayor incidencia en estos trámites, así en el documento de referencia se menciona que:

Se logró formalizar a más de 27.000 mineros en el período 2018-2022. Además, se destaca la necesidad de mejorar la legislación para agilizar los trámites. Los factores que podrían hacer que los mineros pierdan interés en legalizarse incluyen los costos, demoras en los trámites y la variabilidad de los precios de los minerales. (p. 89).

Por ello, en Colombia en la actualidad la implementación de la herramienta del Subcontrato de Formalización Minera cobra gran relevancia para el incremento estadístico de los nuevos mineros formalizados, puesto que tal como lo menciona Narváez, a fecha del 2024 el SFM se encontraba entre los más relevantes a partir del logro de beneficiar con sus procesos a 6.562 mineros, además, como se observará más adelante, en cuanto a porcentajes la aprobación, radicación y ejecución de SFM sobresale del resto de herramientas mineras en el país.

Sin embargo, también sobresalen las diversas barreras administrativas y técnicas a las que se ven sometidos los pequeños mineros y los titulares mineros para poder alcanzar la aprobación de la solicitud del Subcontrato de Formalización Minera, aspecto que como se comenta en el trabajo de Narváez (2024) puede hacer que los mineros pierdan el interés en transformar su calidad de ilegales a legales, porque si el objetivo de estos instrumentos era reducir el gran y complejo trámite que existía antes para cualquier minero convertirse en un explotador legal dentro del país, al no ejecutar planes o estrategias para mitigar la congestión o demora administrativa, harán que el incumplimiento sea más de la administración, aspecto que también puede afectar negativamente

estos procesos, al incluir en el panorama los costos y la incertidumbre en los precios de los minerales que deben soportar estos pequeños mineros mientras es aprobada su solicitud.

Además, es importante tener en cuenta que el trámite de solicitud y radicación del Subcontrato de Formalización Minera se hace siempre en cabeza del titular minero, por lo que la falta de voluntad del titular para formalizar a los mineros no autorizados que adelantan trabajos dentro del área de su título minero, se constituye en el principal obstáculo que se debe superar para poder iniciar un proceso de formalización bajo este mecanismo. Otro aspecto importante a tener en cuenta es lo consignado en el Artículo 19 de la ley 1753 de 2015, que establece Parágrafo 3°. No podrán constituirse áreas para la formalización minera o celebrarse subcontratos de formalización en las zonas de qué trata la Ley 2a de 1959, hasta tanto no se obtenga la correspondiente sustracción, la cual estará a cargo del titular minero.

Teniendo en cuenta lo anterior, sería viable entrar a analizar qué medidas o aspectos han sido claves en otros países que hayan implementado la formalización minera a aquellos que desarrollan este tipo de trabajos a pequeña escala y a su vez como la misma podría incentivar más este proyecto de transformación a la legalidad o si por el contrario, nos puede arrojar la práctica en otros países advertencias sobre algunas barreras que podrían ser determinantes en el fracaso del proyecto, en ese sentido, se analizará la práctica del Subcontrato de formalización minera en Brasil, país con ciertas características administrativas similares a las de Colombia y que cuenta con varias herramientas para acceder a la formalización de trabajos de minería a pequeña escala.

DESARROLLO PRÁCTICO DE LA FORMALIZACIÓN MINERA EN BRASIL

En este contexto, resulta pertinente ofrecer una visión general del modelo brasileño, el cual como se podrá observar a lo largo del presente capítulo, ha consolidado diversos mecanismos legales para facilitar la formalización de la minería artesanal y de pequeña escala en el país. Porque, aunque Brasil no cuente con un método que sea específicamente idéntico al Subcontrato de Formalización Minera, si tiene presente la necesidad de regular la minera artesanal y a pequeña escala (en adelante MAPE).

El Departamento Nacional de Producción Mineral (DNPM) tiene la función de gestionar todo el tema minero de supervisión y expedición las licencias de exploración y los permisos de minería artesanal, lo cual ha ejecutado a partir de diversas leyes y decretos:

- El **Decreto-Ley N.º 227 de 1967 (Código de Minería)** en el cual se establecieron las bases generales para el régimen de aprovechamiento de los recursos minerales en el país, además de lograrse en este decreto la definición de las primeras figuras de formalización como la concesión de Lavra (Extracción de minerales).
- La **Ley N.º 7.805 de 1989** con la cual se generó el régimen de *permissão de lavra garimpeira*, con el objetivo específico de llegar a formalizar la actividad de los garimpeiros (Mineros de pequeña escala e ilegal), y con ello su operación en las áreas delimitadas para la actividad minera.
- La **Ley N.º 11.685 de 2008**, en esta por primera vez y de forma completa se reguló la minería en pequeña escala y se definieron las pautas administrativas para el manejo de áreas destinadas a la MAPE.
- La **Ordenanza DNPM N.º 155 de 2016**, en ella se expusieron nuevos procedimientos para tramitar y controlar los permisos mineros, en aras de una mejor gestión administrativa.
- El **Decreto N.º 9.406 de 2018**, esta última reglamentación actualizó los procedimientos dispuestos en el inicial Código de minas y a su vez logró precisar las facultades de la Agencia Nacional de Minería en Brasil.

Además, con base en las anteriores regulaciones los procesos de formalización han permitido que se puedan pedir permisos para generar cada una de las fases por aparte. Si lo que se desea es identificar si existen minerales a extraer en una zona, se entrega un permiso, si ya es para explotar se deben adquirir unas licencias ambientales y de explotación también.

En Brasil hay cuatro tipos diferentes de títulos mineros: i) autorizaciones para la fase de prospección y exploración para la Minería de Gran Escala (MGE), excepcionalmente esto puede aplicar también para la MAPE; ii) concesiones para la fase de explotación para la MGE; iii) licencias mineras para los materiales de construcción, las cuales incluyen todas las fases del

proyecto mineral; y iv) permiso para la explotación Garimpeira, que también incluye todas las fases del proyecto mineral. (Barreto, 2011, p.10)

La explotación Garimpeira de Brasil, sería prácticamente el proyecto de minería que contempla todas las fases ya identificadas en Colombia para el *Subcontrato de Formalización Minera*, destacándose de ello el *Permiso de Lavra Garimpeira* (PLG) el cual permite adelantar proyectos que son integrales de la explotación a pequeña escala, dentro de un procedimiento gradual, en el cual se dan los siguiente pasos: (i) solicitud del permiso; (ii) evaluación técnica y ambiental; (iii) licencias ambientales en tres fases —licencia previa, de instalación y de operación—; (iv) registro del proyecto en el catastro minero; y (v) fiscalización permanente.

Brasil cuenta a su vez con diferentes entidades y autoridades responsables de los derechos mineros y ambientales, para reafirmar las fases o estadios de desarrollo que cualquier proyecto de explotación minera que se encuentre desarrollando dentro del país, siendo en la etapa de exploración el encargado del control a nivel nacional el DNPM, en el tema minero general el Ministerio de Minas y Energía de Brasil y en los temas ambientales a nivel local los Estados y/o municipios de donde se esté desarrollando la actividad minera.

Tabla 3

Análisis comparativo de la formalización Minera entre Colombia y Brasil.

ÍTEMS	COLOMBIA	BRASIL
FORMALIZACIÓN	Se busca formalizar actividades de pequeños mineros mediante los mecanismos jurídicos disponibles, con el fin de que puedan trabajar con un título minero o bajo el amparo del mismo, exigir obligaciones ambientales y facilitar acceso a mercados y financiamiento.	Se busca regularizar actividades de garimpo y minería de pequeña escala mediante títulos específicos (Ej. Permiso de Lavra Garimpeira – PLG) y otros instrumentos de se otorga para integrar a los garimpeiros al marco legal y controlar impactos socioambientales.
AUTORIDADES	Ministerio de Minas y Energía y Agencia Nacional de Minería (ANM)	Agencia Nacional de Minería (ANM, Brasil) como autoridad federal para titulación y permisos; Departamento Nacional de Producción Mineral (DNPM).

**EL SUBCONTRATO DE FORMALIZACIÓN MINERA EN COLOMBIA:
EVALUACIÓN DE SU APOORTE A LA FORMALIZACIÓN**

AMBIENTAL	El beneficiario de la formalización debe tramitar y obtener la correspondiente instrumento ambiental; la regulación ambiental es un requisito indispensable que puede condicionar o impedir la formalización. Además hay criterios sobre zonas protegidas y compatibilidades.	La formalización frecuentemente está supeditada a permisos/autoridades ambientales (IBAMA y órganos estatales/municipales). Programas y guías hacen foco en control de impactos de garimpo (Ej. en Amazonía) y en recomendaciones para manejo socioambiental.
MECANISMOS MINEROS DESTACADOS	Área de Reserva Especial (ARE) Subcontrato de Formalización Minera (SFM)	Permissão de Lavra Garimpeira (PLG)
VENTAJAS MECANISMOS MINEROS DESTACADOS	Instrumentos como el SFM permiten integrar explotadores mineros a títulos de terceros, crear trazabilidad y exigir estándares ambientales y laborales; Ley 2250 crea un nuevo marco legal para la formalización y para facilitar procesos. Datos ANM muestran cierres de procesos y beneficiarios.	PLG facilita la regularización de garimpeiros, permite titulación específica para pequeña escala y favorece organización vía cooperativas, lo cual puede mejorar condiciones de trabajo y trazabilidad. Estudios muestran potencial para control y formalización.

Nota: Tabla de elaboración propia

ANÁLISIS ESTADÍSTICO DEL APOORTE DEL SUBCONTRATO DE FORMALIZACIÓN MINERA EN COLOMBIA

Dentro de las acciones y en el marco del acompañamiento para la formalización minera que brinda el Ministerio de Minas y Energía, se han establecido tres etapas o estados para clasificar a los pequeños mineros y mineros tradicionales en su proceso de formalización:

1. Mineros con vocación de formalización: son aquellos mineros tradicionales que desarrollan actividades en área libre o dentro que un título minero y que quieren formalizar sus actividades mineras.

**EL SUBCONTRATO DE FORMALIZACIÓN MINERA EN COLOMBIA:
EVALUACIÓN DE SU APOORTE A LA FORMALIZACIÓN**

2. Mineros en tránsito a la formalización: son aquellos mineros que han radicado o adelantado ante la ANM, algún tipo de trámite establecidos en la normatividad vigente para poder trabajar bajo el amparo de un título minero.
3. Mineros formalizados: Son aquellos que ya se encuentran bajo el amparo bajo un título minero y han alcanzado su formalización minera y ambiental.

En el presente artículo solo se analizará la información referente a los procesos de Mineros Formalizados y se acudió a los documentos y estadísticas oficiales del Ministerio de minas y Energía y de la ANM, a partir de la información consignada en sus páginas oficiales y de la información obtenida de estas entidades a través del uso del Derecho de Petición, logrando identificar por las entidades estatales, las siguientes aristas del Subcontrato de formalización minera en Colombia frente a los otros mecanismos de formalización:

Tabla 4.

Relación de procesos y mineros formalizados, periodo de Gobierno 2018-2022

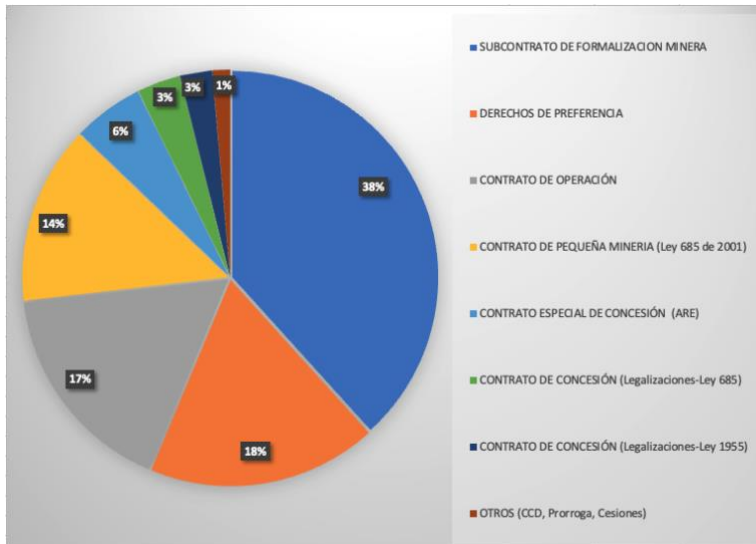
Mecanismo de Formalización	No de Procesos	No. de beneficiarios	Procesos %	Beneficiarios %
CONTRATO ESPECIAL DE CONCESIÓN (ARE)	44	341	5,5	1,2
CESION DE AREAS	2	48	0,3	0,2
CESION DE DERECHOS	1	470	0,1	1,7
CONTRATO DE OPERACIÓN	134	5.014	16,9	18,1
CONTRATO DE PEQUEÑA MINERÍA (Ley 685 de 2001)	111	3.310	14,0	11,9
DERECHOS DE PREFERENCIA	143	6.174	18,0	22,2
CONTRATO DE CONCESIÓN (Legalizaciones-Ley 685 de 2001)	27	2.442	3,4	8,8
CONTRATO DE CONCESIÓN CON REQUISITOS DIFERENCIALES (Ley 1955 de 2019)	7	610	0,9	2,2
PRORROGA DE TÍTULO MINERO	1	650	0,1	2,3
CONTRATO DE CONCESIÓN (Legalizaciones-Ley 1955 de 2019)	20	2.086	2,5	7,5
SUBCONTRATO DE FORMALIZACIÓN MINERA	304	6.622	38,3	23,8
TOTAL MINEROS FORMALIZADOS	794	27.767	100	100

Nota: Registro proporcionado por la Agencia Nacional de Minería y el Ministerio de Minas y Energía a corte del 31 de diciembre del 2022.

Imagen 1.

Porcentaje de participación de los Mecanismos de formalización minera, período de Gobierno 2018-2022 – Procesos.

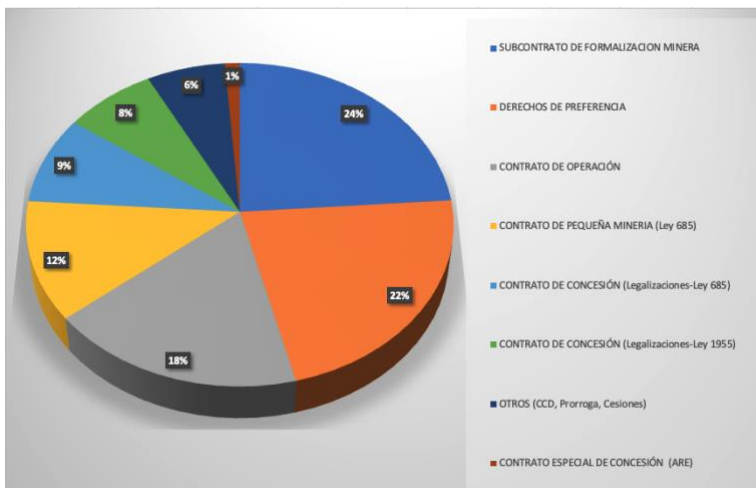
EL SUBCONTRATO DE FORMALIZACIÓN MINERA EN COLOMBIA: EVALUACIÓN DE SU APOORTE A LA FORMALIZACIÓN



Nota: Registro proporcionado por la Agencia Nacional de Minería y el Ministerio de Minas y Energía.

Imagen 2.

Porcentaje de participación de los Mecanismos de formalización minera, período de Gobierno 2018-2022 – Mineros Beneficiados.



Nota: Registro proporcionado por la Agencia Nacional de Minería y el Ministerio de Minas y Energía.

Es así que esta primera información nos muestra un gran rubro de procesos de formalización (794) para un total de 27,767 mineros formalizados en los diferentes mecanismos de formalización,

EL SUBCONTRATO DE FORMALIZACIÓN MINERA EN COLOMBIA: EVALUACIÓN DE SU APOORTE A LA FORMALIZACIÓN

resaltando que la herramienta jurídica del Subcontrato de Formalización Minera representa el 38,3% de los procesos de formalización adelantados y el 23,8% frente al número total de mineros.

Tabla 5.

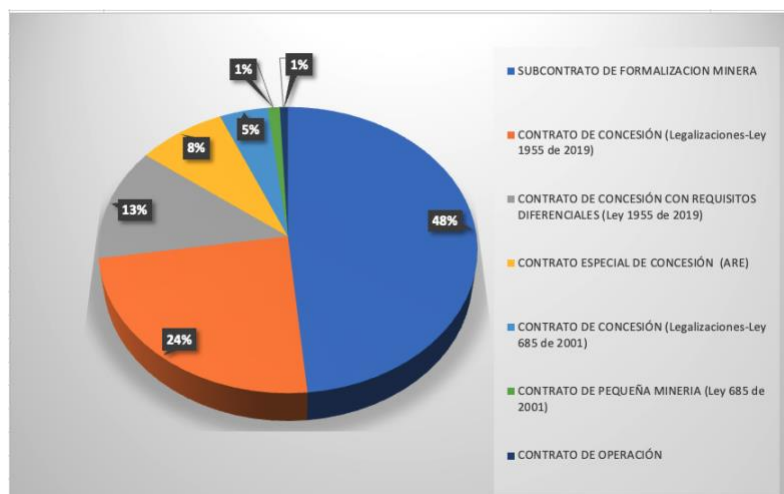
Relación de procesos y mineros formalizados, período de Gobierno 2022-2025.

Mecanismo de Formalización	No de Procesos	No. de beneficiarios	Procesos %	Beneficiarios %
CONTRATO ESPECIAL DE CONCESIÓN (ARE)	22	1.178	8,3	6,0
CONTRATO DE OPERACIÓN	2	60	0,8	0,3
CONTRATO DE PEQUEÑA MINERÍA (Ley 685 de 2001)	3	635	1,1	3,2
CONTRATO DE CONCESIÓN (Legalizaciones-Ley 685 de 2001)	12	2.425	4,5	12,4
CONTRATO DE CONCESIÓN CON REQUISITOS DIFERENCIALES (Ley 1955 de 2019)	34	5.028	12,8	25,6
CONTRATO DE CONCESIÓN (Legalizaciones-Ley 1955 de 2019)	64	2.788	24,1	14,2
SUBCONTRATO DE FORMALIZACIÓN MINERA	129	7.504	48,5	38,3
TOTAL MINEROS FORMALIZADOS	266	19.618	100	100

Nota: Información registrada por Agencia Nacional de Minería, a corte del 31 de marzo del 2025.

Imagen 3.

Porcentaje de participación de los Mecanismo de formalización minera, período de Gobierno 2022-2025 - Procesos.

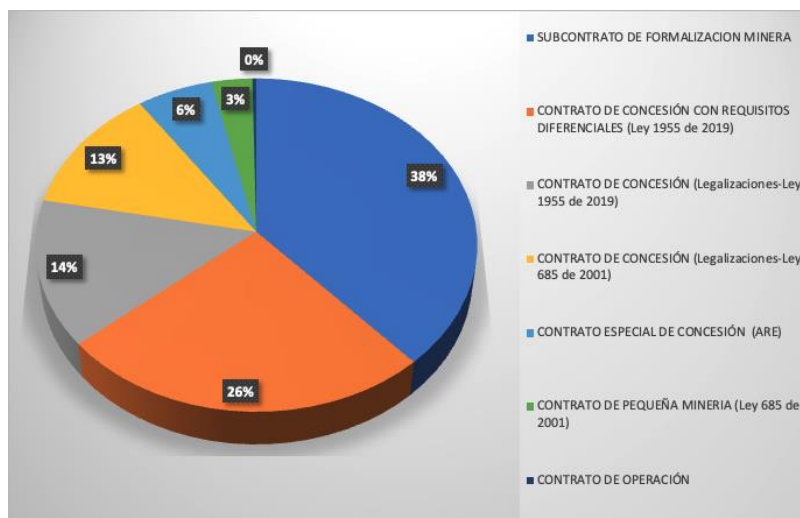


Nota: Registro proporcionado por la Agencia Nacional de Minería y el Ministerio de Minas y Energía.

Imagen 4.

Porcentaje de participación de los Mecanismo de formalización minera, período de Gobierno 2022-2025 – Mineros beneficiados.

EL SUBCONTRATO DE FORMALIZACIÓN MINERA EN COLOMBIA: EVALUACIÓN DE SU APOORTE A LA FORMALIZACIÓN



Nota: Registro proporcionado por la Agencia Nacional de Minería y el Ministerio de Minas y Energía.

En este grupo de información más reciente y correspondiente a los datos suministrados por la Dirección de formalización minera, a corte del 31 de marzo del 2025, se puede evidenciar que el Subcontrato de Formalización Minera representa el 48,5% del número de procesos adelantados (266 procesos) y el 38,3% frente al número total de mineros formalizados (19.618 mineros).

Ahora bien, a partir de las tablas anteriores se logra evidenciar que es la herramienta del Subcontrato de formalización minera quien ostenta el puesto principal en lo correspondiente al mecanismo de formalización minera con un porcentaje de mayor número de mineros y procesos de formalización minera frente a los demás mecanismos, en especial a aquellos que son los que se pueden utilizar en áreas ya tituladas, como El contrato de concesión, cesión de derecho, cesión de áreas y la Devolución de área para la formalización minera.

Mediante el derecho de petición radicado ante la ANM, se obtuvo la cifra de cuantas solicitudes de Subcontrato de Formalización Minera cursaban ante esta entidad (Tabla 6) la cual no será objeto de análisis, pero se deja consignada como información adicional.

Tabla 6.

Solicitudes de Subcontratos de Formalización Minera que cursan ante la ANM.

**EL SUBCONTRATO DE FORMALIZACIÓN MINERA EN COLOMBIA:
EVALUACIÓN DE SU APOORTE A LA FORMALIZACIÓN**

Estado de la solicitud	No. de Procesos	Principales Departamentos
En trámite	61	Antioquía y Boyacá
Autorizada	17	Antioquía y Boyacá
Aprobadas	21	Antioquía, Chocó y Bolívar
Total solicitudes de SFM	99	

Nota: Información proporcionada por ANM a corte del 22 de abril del 2025.

Siendo así que en Colombia los departamentos con alta vocación minera, también cuentan con una fuerte vocación y consolidación de la formalización de sus mineros, como sucede con Antioquia, Boyacá, Cundinamarca, Chocó y Bolívar mientras que otros departamentos mantienen una incidencia mínima al respecto.

CONCLUSIONES

A pesar del extenso recorrido que ha tenido la normatividad para la formalización minera en Colombia, el amplio número de mecanismos jurídicos de formalización, la jurisprudencia existente en pro de la formalización y el esfuerzo del gobierno nacional en esta materia, no se ha logrado una masificación en las cifras de los pequeños mineros que adelantan hoy su actividad, aún sin contar con un título minero o que trabajan bajo el amparo de uno, tal como lo reflejó el Censo Minero Departamental de 2.012 y el informe sobre minería ilegal Boletín 1412 del 2024 emitido por la Procuraduría General de la Nación. Lo que acarrea consecuencias en el recaudo de regalías, daños al medio ambiente, problemas sociales y deficiencias en seguridad y salud laboral.

Si bien Brasil, no cuenta con una herramienta igual a el Subcontrato de Formalización Minera, si existe dentro de su legislación y práctica minera un sistema subdivido e independiente que logra reducir la carga administrativa y agilizar el proceso de aprobación por fase minera. Además este esquema de Brasil nos impulsa a tratar de eliminar la tercerización que representan los titulares mineros para el pequeño explotador, en aquellos procesos de exploración y explotación minera, en aras de descongestionar los trámites para su implementación.

El Subcontrato de Formalización Minera cuenta con varias aristas que puede hacer su aplicación compleja, más allá de los requisitos del proceso, se debe observar que la presentación de esta solicitud queda supeditada a la voluntad del titular minero, evidenciando una disminución significativa de la posibilidad del pequeño minero de lograr la formalización, quien ante la negativa del titular solo le quedaría elevar una solicitud de oficio ante la ANM acogiéndose al Art. 4º de la ley 2250 (Incisos 7º y 8º) que introduce una connotación especial de preferencia para los explotadores mineros, en el caso de que los títulos mineros superpuestos sean caducados. La autoridad minera aún no ha realizado los ajustes tecnológicos y operativos necesarios para esta implementación.

El Subcontrato de Formalización Minera limita en solo un 30% el área a subcontratar del título minero y exige unos términos muy específicos (No mayores a 30 días), que en aquellos casos

donde se exceda de los tiempos previstos para cumplir los requerimientos, tendrá como respuesta el archivo de la solicitud y con ello la consecuencia de tener que iniciar el trámite nuevamente desde cero (0). Además, el minero beneficiario del subcontrato tiene la carga impositiva de realizar dos trámites ambientales i) la Licencia Ambiental Temporal y ii) La licencia Global o Definitiva.

El análisis estadístico de lo que ha sido la formalización de los mineros en Colombia, se puede observar como el Subcontrato de Formalización Minera ha sido una herramienta importante en lograr un mayor número de mineros regularizados, incluyendo con ello herramientas tradicionales que a pesar de contar con mayor tiempo siendo aplicadas (ARE y Legalizaciones de minería de hecho desde el 2001), no lograron consolidar igual o mayor número de procesos de formalización minera que el SFM. Por ello, es dable afirmar que en la práctica esta herramienta ha brindado un aporte significativo a la formalización de los mineros a pequeña escala, teniendo de presente para ello las estadísticas entregadas por la misma ANM y el MME.

Por ello, aunque se haya observado según las estadísticas que el subcontrato de formalización minera en Colombia maneja una mayor implementación y ha demostrado ser eficaz para regularizar la condición de un mayor número de mineros con vocación a la formalización que otras herramientas tradicionales, aun así persisten ciertas situaciones que afectan su práctica, pero que a grandes rasgos igualmente permiten definir, según los datos oficiales obtenidos que, cuantitativa y cualitativamente el Subcontrato de Formalización Minera, ha significado una transformación efectiva en la situación de los pequeños mineros dentro del País.

Lista de Referencias

- Agencia Nacional de Minería. (2024). Informe sobre solicitudes de subcontrato de formalización minera [Archivo PDF]. ANM. <https://www.anm.gov.co/sites/default/files/NormativaConceptosJuridicos/20241200293541.pdf>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2015). Decreto 1886 de 2015. Por el cual se establece el reglamento de seguridad en labores mineras subterráneas. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=124217>
- Alliance for Responsible Mining – ARM. (2018). Guía de legalización y formalización de la MAPE en Colombia (Serie ARM N.º 5). ARM. https://www.responsiblemines.org/wp-content/uploads/2018/05/SerieARM_5_Guia_legalizacion_MAPE_final.pdf
- Brasil. (1967). Decreto-Lei nº 227 [Decreto-Ley nº 227, que instituye el Código de Minería]. Diário Oficial da União. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0227.htm
- Brasil. (1989). Lei nº 7.805 [Ley nº 7.805, que instituye el régimen de Permiso de Explotación Garimpeira y modifica el Código de Minería]. Diário Oficial da União. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7805.htm
- Brasil. (2008). Lei nº 11.685 [Ley nº 11.685, que establece los derechos y deberes de los garimpeiros – Estatuto del Garimpeiro]. Diário Oficial da União. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11685.htm
- Brasil. (2016). Portaria DNPM nº 155 [Portaría DNPM nº 155, que establece requisitos técnicos para solicitar el Permiso de Explotación Garimpeira]. Diário Oficial da União. Recuperado de https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22591788/do1-2016-05-17-portaria-n-155-de-12-de-maio-de-2016-22591704
- Brasil. (2018). Decreto nº 9.406 [Decreto nº 9.406, que reglamenta el Código de Minería y la Ley nº 7.805/1989]. Diário Oficial da União. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9406.htm
- Colombia. Agencia Nacional de Minería. (2019). Resolución 40772 de 2019. Por la cual se disponen las mesas de interlocución minera. Diario Oficial de Colombia.

- Colombia. Agencia Nacional de Minería. (2020). Resolución 266 de 2020. Por la cual se desarrolla la figura del Área de Reserva Especial. Diario Oficial de Colombia.
- Colombia. Agencia Nacional de Minería. (2020). Resolución 447 de 2020. Por la cual se establecen los estudios requeridos como el EIA para expedir la licencia ambiental. Diario Oficial de Colombia.
- Colombia. Agencia Nacional de Minería. (2020). Resolución 448 de 2020. Por la cual se establecen los términos requeridos como el EIA para expedir la licencia ambiental. Diario Oficial de Colombia.
- Colombia. Agencia Nacional de Minería. (2020). Resolución 614 de 2020. Por la cual se determinan los requisitos y factores para el trámite de los contratos de concesión. Diario Oficial de Colombia.
- Colombia. Agencia Nacional de Minería. (2021). Resolución 40195 de 2021. Por la cual se generan herramientas para la formalización minera. Diario Oficial de Colombia.
- Colombia. Agencia Nacional de Minería. (2022). Resolución 110 de 2022. Por la cual se establecen las actividades temporales o permanentes dentro de las reservas forestales. Diario Oficial de Colombia.
- Colombia. Agencia Nacional de Minería. (2022). Resolución 40279 de 2022. Por la cual se permite la reconvención o reubicación de los mineros a pequeña escala. Diario Oficial de Colombia.
- Colombia. Agencia Nacional de Minería. (2024). Resolución 40005 de 2024. Por la cual se establece el procedimiento y términos para la presentación y evaluación de las solicitudes de Área de Reserva Especial. Diario Oficial de Colombia.
- Colombia. Agencia Nacional de Minería. (2025). Resolución 40141 de 2025. Por la cual se introducen las categorías de mineros con vocación de formalización y mineros en tránsito a la formalización. Diario Oficial de Colombia.
- Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia. Diario Oficial de Colombia.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Colombia. Congreso de la República. (1959). Ley 2 de 1959. Sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables. Diario Oficial de Colombia.
- Colombia. Congreso de la República. (1993). Ley 99 de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente. Diario Oficial de Colombia.

- Colombia. Congreso de la República. (1994). Ley 141 de 1994. Por la cual se crea el Fondo Nacional de Regalías. Diario Oficial de Colombia.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0141_1994.html
- Colombia. Congreso de la República. (2001). Ley 685 de 2001. Por la cual se expide el Código de Minas. Diario Oficial de Colombia.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0685_2001.html
- Colombia. Congreso de la República. (2009). Ley 1382 de 2010 [inexequible]. Función Pública.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=61933>
- Colombia. Congreso de la República. (2010). Ley 1382 de 2010. Por la cual se modifica la Ley 685 de 2001 Código de Minas. Función Pública.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=53781>
- Colombia. Congreso de la República. (2018). Ley 1930 de 2018. Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia. Diario Oficial de Colombia.
- Colombia. Congreso de la República. (2018). Resolución 590 de 2018. Por la cual se establecen los requisitos y el procedimiento para la sustracción temporal y definitiva especial de áreas de Reserva Forestal. Diario Oficial de Colombia.
- Colombia. Congreso de la República. (2019). Ley 1955 de 2019. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Diario Oficial de Colombia.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1955_2019.html
- Colombia. Congreso de la República. (2022). Ley 2250 de 2022. Por medio de la cual se dictan disposiciones para la formalización minera. Diario Oficial de Colombia.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2250_2022.html
- Colombia. Congreso de la República. (2023). Ley 2294 de 2023. Por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Diario Oficial de Colombia.
- Colombia. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2024). Resolución 1830 de 2024. Por la cual se establecen requisitos diferenciales para la solicitud y evaluación de la Licencia Ambiental Temporal (LAT). Diario Oficial de Colombia.
- Colombia. Presidencia de la República. (2011). Decreto 4134 de 2011. Por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería. Diario Oficial de Colombia.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_4134_2011.html

- Colombia. Presidencia de la República. (2015). Decreto 1073 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía. Función Pública.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=84474>
- Colombia. Presidencia de la República. (2015). Decreto 1076 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. Función Pública.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=78153>
- Colombia. Presidencia de la República. (2016). Decreto 1666 de 2016. Por el cual se reglamenta la clasificación de la minería en pequeña, mediana y gran escala. Función Pública.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65325>
- Colombia. Presidencia de la República. (2020). Decreto 1378 de 2020. Por el cual se establecen los requisitos diferenciales para el acceso a un único contrato de concesión por parte de los mineros de pequeña escala. Diario Oficial de Colombia.
- Colombia. Presidencia de la República. (2022). Decreto 539 de 2022. Por el cual se reglamenta parcialmente el sector minero-energético. Agencia Nacional de Minería.
<https://www.anm.gov.co/content/decreto%2A539%2Ade%2A2022>
- Colombia. Presidencia de la República. (2022). Decreto 944 de 2022. Por el cual se establecen disposiciones sobre seguridad e higiene minera. Función Pública.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77883>
- Colombia. Presidencia de la República. (2023). Decreto 1396 de 2023. Por el cual se define la aplicación del derecho de prelación en territorios colectivos adjudicados y se introduce el contrato de concesión para comunidades negras. Diario Oficial de Colombia.
- Colombia. Presidencia de la República. (2024). Decreto 977 de 2024. Por el cual se establecen objetivos, criterios y mecanismos para la delimitación de los Distritos Mineros Especiales. Diario Oficial de Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia. (2011). Sentencia C-366 de 2011.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-366-11>
- Dejusticia. (2022). Sentencia ventanilla minera. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2022/09/Sentencia-ventanilla-minera.pdf>

- Ministerio de Minas y Energía. (2012). Censo Minero Departamental: Informe final 2010-2011. Ministerio de Minas y Energía. https://www.anm.gov.co/sites/default/files/NormativaConceptosJuridicos/Concepto_20221200281651_Web.pdf
- Ministerio de Minas y Energía. (2016). Resolución 180195 de 2016. Ministerio de Minas y Energía.
- Ministerio de Minas y Energía. (2023). Plan único de legalización y formalización minera. Ministerio de Minas y Energía. <https://www.minenergia.gov.co/documents/10010/Plan-unico-legalizaci%C3%B3n-y-formalizacion-minera-2023.pdf>
- Narváez Castro, M. (2024). Estudio de caso de los efectos de la formalización minera en el desarrollo económico y social Municipio de Boavita - Boyacá 2018 - 2022 [Trabajo de grado, Universidad Externado de Colombia]. Repositorio Institucional Universidad Externado. <https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/ac9c261d-d75d-457a-bc8c-2453d1c0b452>
- Osorio Escobar, C. A. (2023). Limitaciones y retos de la política de formalización minera. Universidad Externado de Colombia. <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/e4f50d20-c6ad-4c5c-adce-ad988ea70522/content>
- Procuraduría General de la Nación. (2024). Informe nacional: minería ilegal y contaminación por mercurio en Colombia (2024). [https://www.procuraduria.gov.co/Documents/2024/Diciembre%202024/Informe%20Nacional%20Miner%C3%ADa%20Ilegal%20y%20Contaminaci%C3%B3n%20por%20Mercurio%20en%20Colombia%20\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/Documents/2024/Diciembre%202024/Informe%20Nacional%20Miner%C3%ADa%20Ilegal%20y%20Contaminaci%C3%B3n%20por%20Mercurio%20en%20Colombia%20(1).pdf)
- Procuraduría General de la Nación. (2024, diciembre 13). Minería ilegal afecta a 29 de los 32 departamentos de Colombia, según informe de la Procuraduría. <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/mineria-ilegal-afecta-29-departamentos-colombia-informe-procuraduria.aspx>
- Universidad EAFIT. (s. f.). [Documento académico sobre formalización minera] [Archivo PDF]. <https://repository.eafit.edu.co/server/api/core/bitstreams/4ad71bae-ae33-45cf-a5b2-817a023dc5b2/content>

Universidad Externado de Colombia. (2023). Retos de la formalización en la pequeña minería en Colombia: impulso hacia la sostenibilidad y desarrollo. Retrieved from <https://www.uexternado.edu.co/finanzas-gobierno-y-relaciones-internacionales/retos-de-la-formalizacion-en-la-pequena-mineria-en-colombia-impulso-hacia-la-sostenibilidad-y-desarrollo/>