



TRANSFORMAR ES CONSTRUIR

Por una minería soberana,
responsable y coherente.

TRANSFORMAR ES CONSTRUIR:

Por una minería soberana, responsable
y coherente

Una publicación de:

© Fundación Heinrich Böll,
Oficina Bogotá – Colombia

Publicación con licencia Creative Commons CC BY-NC-
ND 3.0 Atribución-NoComercial-SinDerivada

Fundación Heinrich Böll,
Oficina Bogotá - Colombia
Calle 37 #15-40, Bogotá
Teléfono: (+57) 601 371 9111
co-info@co.boell.org
co.boell.org
Representante: Evelyn Hartig

Autores:

Ivonne del Pilar Jiménez García,
Luis Álvaro Pardo Becerra

Coordinador editorial:

Luis Álvaro Pardo Becerra

Equipo editorial:

Evelyn Hartig, Angela Valenzuela
y Santiago Aldana Rivera

Corrección de estilo:

Sabina Ojeda

Diseño y diagramación:

Matruska Estudio



Este documento puede ser descargado gratuitamente
en co.boell.org. El texto que aquí se publica es de
exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresa
necesariamente el pensamiento ni la posición de las
organizaciones y entidades públicas mencionadas.

Octubre 2025



HEINRICH BÖLL STIFTUNG
BOGOTÁ
Colombia



TRANSFORMAR ES CONSTRUIR

Por una minería soberana,
responsable y coherente.

Contenido

I. Avances, retos y propuestas para una minería responsable con el futuro de Colombia	7
1. Introducción	9
2. Una política minera autónoma y soberana	12
3. Fundamentos económicos de la visión minera 2022-2026	13
4. Compromisos mineros del Gobierno del Cambio	17
5. Estado de los compromisos del Gobierno del Cambio	20
5.1. Una nueva Ley Minera	
5.2. Descarbonización	
5.3. Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva (DMEDP)	
5.4. Formalización minera	
6. Otros avances del programa minero en el Gobierno del Cambio	28
6.1. Plan Nacional de Conocimiento Geocientífico	
6.2. Definición de los minerales estratégicos	
6.3. Empresa Colombiana de Minerales (Ecominerales)	
6.4. Cadenas productivas	
6.5. Reserva de áreas para el desarrollo minero y la formalización	
6.6. Rondas mineras	
6.7. Mayor control de la actividad minera	
6.8. Una nueva institucionalidad minera	
7. Justicia ambiental y democracia participativa	43
7.1. Acuerdo de Escazú	
7.2. Audiencias públicas mineras (APM)	
7.3. Prohibición del uso de mercurio en la actividad minera	
7.4. Sentencia Ventanilla Minera del Consejo de Estado	
7.5. Cierre minero-ambiental	
8. Los minerales estratégicos en el nuevo mapa geoestratégico mundial	51
9. Retos y recomendaciones para un nuevo gobierno 2026-2030	54



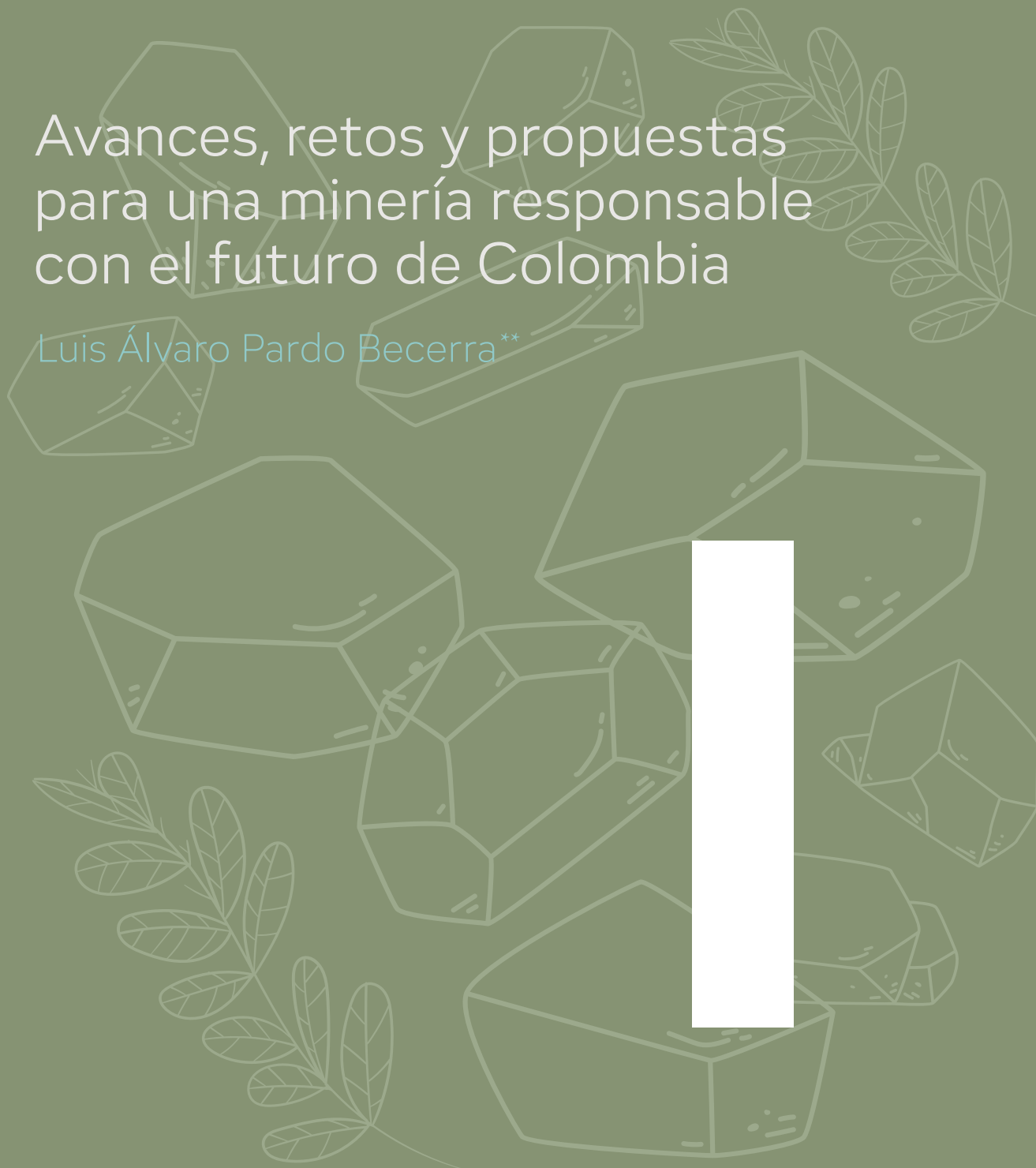
II. Desafíos regulatorios: ¿qué se necesita para construir una minería que responda a las necesidades del ambiente, la sociedad y la economía?	65
1. Introducción	67
2. Marco regulatorio actual y su incidencia en el modelo minero del país	69
3. El papel del Congreso de la República y las Altas Cortes en el desarrollo de la regulación minero-ambiental	76
3.1. Necesidad de consulta previa para la expedición de legislación o medidas administrativas que afecten la vocación en los territorios	
3.2. Democracia y justicia ambiental	
3.3. Exceso de potestad reglamentaria	
4. Hacia una nueva Ley Minera	91
5. Una nueva institucionalidad para una mejor administración del recurso minero	108



Imagen de Luis Álvaro Pardo Becerra

Avances, retos y propuestas para una minería responsable con el futuro de Colombia

Luis Álvaro Pardo Becerra**



* Agradezco a Ivonne Jiménez, Iván Guauque e Iván Montenegro por sus comentarios y aportes al presente documento. Obviamente, el contenido es de exclusiva responsabilidad del autor.

** Economista especializado en Derecho Minero-Energético y Derecho Constitucional. Investigador académico sobre el sector minero-energético, tributación y transición energética. Experiencia laboral en empresas del sector de hidrocarburos y minería, exdirector técnico de Minas del Ministerio de Minas y Energía (2001-2003), expresidente (E) de Carbocol, expresidente de la Agencia Nacional de Minería (ANM) (septiembre 2022-mayo 2025), profesor universitario, entre otros. Coautor de la serie Minería en Colombia, publicada por la Contraloría General de la República (2013-2014), *La prohibición del fracking en Colombia como un asunto de política pública* (2018), *Inviabilidad del fracking frente a los retos del siglo XXI* (2019) y *Por una transición amplia, sostenible y democrática* (2022).

1

Introducción

El futuro y la viabilidad del sector minero responsable con el futuro de Colombia dependen de una política pública enmarcada en el interés general y el beneficio colectivo, de una transición gradual y consensuada que se ajuste a la gestión del cambio climático, la sostenibilidad ambiental, la seguridad alimentaria y los derechos humanos, y también de su aporte al desarrollo económico y el bienestar social.

Los retos de una minería responsable con el futuro del país son enormes y complejos, pero constituyen el único camino posible para avanzar en una transición pacífica, alineada con los grandes propósitos ambientales, sociales y económicos de la nación, que supere el modelo extractivista en sintonía con la cambiante dinámica internacional del sector minero.

En lo transcurrido del actual Gobierno del Cambio, presidido por Gustavo Petro (2022-2026), se abrió el sendero a un nuevo modelo minero que, con avances, retrocesos, errores, conocimientos y experiencias, representa una gran oportunidad para transformar el actual estado de cosas. Así, la transición del modelo minero conlleva múltiples transformaciones en las dimensiones conexas, que van desde la relación con la naturaleza hasta el desarrollo económico, pasando por el cuidado del agua, los derechos humanos, el ordenamiento territorial, el bienestar social y el orden público.

Las perspectivas son innumerables y diversas, pero, solo desde la dimensión económica, la minería así definida podría superar con creces lo alcanzado en décadas de extractivismo. Esto le permitiría al Estado, con una política minera autónoma y soberana, planear el presente y futuro de sus minerales estratégicos (ME), impulsar la descarbonización de la economía y generar valor agregado mediante cadenas productivas que aporten empleo, bienestar e ingresos para financiar el gasto social y reducir los altos niveles de desigualdad.

El sector minero colombiano fue por décadas una actividad aislada de las grandes discusiones de la sociedad. Excepto por la generación de regalías, impuestos y

exportaciones, se ignoró su aporte al desarrollo de la economía nacional, contando incluso con beneficios tributarios por la exportación de bienes primarios, y reconociendo al Estado una contraprestación (regalías) que ya no refleja el valor de los ME que tienden a la escasez en el mediano plazo y que con urgencia buscan los países desarrollados.

Mientras las naciones que conocemos como desarrolladas utilizaron sus minerales para generar bienes con valor agregado y servicios que permitieron el rápido avance de sus economías, nuestro país tomó el camino opuesto, gracias a poderes fácticos, entre ellos, representantes de la clase política, gremios, empresas y abogados mineros, que concesionaron la riqueza del subsuelo para obtener rentas fáciles impulsando la exportación de bienes primarios. Esto debilitó la industria y la agricultura, reprimarizó la economía y la hizo dependiente de los ciclos internacionales de la demanda y de los precios de los minerales. El interés general que propugna la Constitución Política no aparece en la regulación ni en la institucionalidad del sector.

Fruto de cuestionables decisiones de política pública, el sector anduvo por años entre el extractivismo puro y el rentismo. La minería se evalúa por su aporte al producto interno bruto (PIB) y a las exportaciones, como fuente de ingresos públicos y un nivel de empleo apenas consistente con la extracción y exportación de bienes primarios. En este contexto, la Carta Política solo aparece para blindar los derechos a la propiedad, la seguridad jurídica de las empresas, la autonomía empresarial y la libre competencia.

La globalización impuso al país una condición determinada por la geopolítica y la dinámica minera internacional: la de proveedor de bienes primarios. En ese sentido, continuar sentando las bases de una minería responsable con el futuro de Colombia, con la economía, el ambiente y la sociedad es la gran oportunidad para que el sector pueda contribuir a los grandes intereses de la nación.

En el año 2022, por primera vez en la historia de Colombia, un gobierno de izquierda llegó a la Presidencia para tomar decisiones disruptivas de política minera que enfrentaban realidades jurídicas consolidadas, una institucionalidad construida en función del modelo extractivista, una impresionante estructura regulatoria que blinda al sector de cualquier intento de cambio y la presencia de poderes fácticos que se oponen a cualquier posibilidad de cambio al modelo minero vigente.

La propuesta fundamental del Gobierno del Cambio fue transitar de una economía extractivista a una economía productiva, lo cual significaba:

- a) Enmarcar la política minera en la gestión del cambio climático, la preservación de los ecosistemas, la seguridad alimentaria y los derechos humanos.
- b) Construir un nuevo modelo de extracción, autónomo y soberano, que le permita al país superar la condición de exportador de bienes primarios y hacer de la minería un sector que contribuya al desarrollo económico y el bienestar de 50 millones de colombianos.
- c) Definir las áreas donde se pueda desarrollar la actividad minera, entendiendo que los ME son fundamentales para el desarrollo económico y el bienestar social.
- d) Sustituir los combustibles fósiles y aportar insumos para la reindustrialización del país, la transición energética, el desarrollo agrícola y la construcción de infraestructura pública.
- e) Sustituir los recursos económicos derivados de la explotación de combustibles fósiles por recursos provenientes de las energías limpias y de sectores emergentes que se beneficiarían de los insumos derivados de la minería.

Los avances son importantes, pero los retos continúan siendo grandes en muchos aspectos, desde la coordinación interinstitucional para avanzar en una transición gradual y concertada hasta aprobar una normativa minera ajustada a la nueva visión, pasando por materializar el derecho a la participación ciudadana, superar la informalidad e ilegalidad del sector, los acuerdos público-privados para la construcción de las cadenas productivas, el avance de los distritos mineros para superar las consecuencias del extractivismo en los territorios mineros, y desmontar el modelo de economía fósil desestimulando la extracción y el consumo de carbón térmico e hidrocarburos.

Con base en lo expuesto, el objetivo de este trabajo, en la antesala de un nuevo periodo electoral, es presentar una evaluación crítica de lo andado en los primeros tres años de Gobierno del presidente Petro, revisar si lo avanzado va en línea con la nueva visión de una minería responsable con futuro del país, corregir lo que no anduvo bien y proponer para la discusión pública otras propuestas y acciones que permitan

enmarcar al sector minero en una transición energética justa (TEJ), pacífica, gradual, consensuada y viable.

En esta primera publicación se examinarán los compromisos adquiridos en el programa de gobierno y en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), así como su avance a la fecha y los ajustes necesarios para continuar avanzando en los objetivos de la minería comprometida con el futuro del país, y también analizar los retos y oportunidades del país en el convulsionado escenario geopolítico y económico global. Esto sobre la base de decisiones soberanas, pensando siempre en el interés general y el beneficio colectivo. Al final, se expondrán los retos y las oportunidades de una política minera responsable con el futuro de Colombia.

Muchas gracias a la Fundación Heinrich Böll, Oficina Bogotá - Colombia por la publicación de estos documentos.

2

Una política minera autónoma y soberana

El Gobierno del Cambio propuso transitar de una economía extractivista a una economía productiva. En esa transición, la minería colombiana tendría un papel crucial si se transformaba para aportar los insumos requeridos en los programas de reindustrialización de la economía, la transición energética, el desarrollo agrícola y la construcción de infraestructura pública, siempre en el marco de la gestión del cambio climático, la preservación de los ecosistemas, la seguridad alimentaria y el respeto de los derechos humanos.

Se dijo que, para avanzar en esta propuesta, era necesario recuperar la soberanía sobre sus recursos naturales y su planificación, así como desarrollar una regulación inspirada en el interés general, replantear el sector minero de manera que se articule

con los grandes propósitos de la nación y redefinir su rol en el mercado internacional en el proceso de reconfiguración por la batalla que libran los países desarrollados por los minerales críticos y estratégicos.

El país tiene reservas mineras de cobre, tierras raras, coltán, rocas fosfóricas, tungsteno, silicio, oro, plata, platino, entre otros. Se trata entonces de pensar en la transformación de los minerales de manera que contribuyan a catapultar sectores que actualmente están paralizados por falta de insumos y otros que dependen de la importación de minerales como cobre, roca fosfórica y zinc, en los cuales el país no es autosuficiente.

Con estos objetivos, desde la posesión del Gobierno del Cambio en agosto de 2022 se planearon diversas tareas, entre ellas: aprobar una nueva Ley Minera, consolidar los distritos mineros, crear la Empresa Colombiana de Minerales (Ecominerales), definir los ME, empezar la construcción de las cadenas productivas y organizar procesos de selección objetiva para entregar a terceros la exploración y explotación de los ME. Estos compromisos son entre ellos coherentes y contribuyen a materializar la nueva visión de una minería responsable con el futuro del país.

3

Fundamentos económicos de la visión minera 2022-2026

Las propuestas contenidas en el programa de gobierno y el PND 2022-2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida” surgieron del análisis del modelo extractivista vigente en las últimas décadas, y sobre ese análisis se plantearon diversas propuestas para buscar que la minería contribuyera a la materialización de los nuevos propósitos económicos, sociales y ambientales propuestos por el Gobierno del Cambio.

La vida, el agua, el ambiente sano, la descarbonización, la gestión del cambio climático, la seguridad alimentaria, el ordenamiento territorial y los derechos humanos constituyen la base de un nuevo modelo minero, así como la ejecución de una política alineada con la solución a las grandes urgencias globales y otros objetivos específicos orientados a corregir el déficit de participación ciudadana, de protección ambiental en el otorgamiento de títulos mineros y de información que caracteriza al sector¹.

Entre las herramientas definidas para lograr esos propósitos, el Gobierno nacional propuso:

- a) Definir con estudios las áreas del territorio nacional donde se pudiesen adelantar actividades de exploración y explotación de minerales bajo rigurosos términos ambientales y sociales. En ese sentido, se reglamentaron y avanzaron las Reservas Ambientales Temporales² y las Zonas y Áreas para la Producción de Alimentos (ZPPA y APPA)³. Entregar títulos mineros a terceros en áreas así definidas aporta seguridad jurídica, pues se trata de zonas definidas por el Estado como libres para este tipo de actividades.
- b) Sustituir los combustibles fósiles. Esto hace referencia al carbón térmico, es decir, al carbón que se utiliza para generar energía y calor. La decisión política adoptada consistió en prohibir la firma de nuevos contratos para la exploración y explotación de carbón térmico a cielo abierto y a gran escala. Esta decisión se circunscribe a la política de descarbonización y gestión del cambio climático y no implica, como señalan la narrativa gremial y la oposición política, que el Gobierno busque acabar con el sector, pues más de 1100 contratos mineros de pequeña y mediana minería para la extracción de carbón térmico y siderúrgico están vigentes en el catastro minero, y continuarán hasta su terminación, por lo menos dos décadas más.

Ahora bien, cualquier transición tiene un costo y la TEJ no es la excepción. Unos sectores desaparecen gradualmente, otros se consolidan, pero su trascendencia no está en si las empresas ganan o pierden (dado que tarde o temprano saldrán del negocio o diversificarán sus actividades), sino en los beneficios ambientales, sociales y económicos de la transición para el país y sus 50 millones de habitantes.

El mismo mercado internacional terminará por incidir directamente en la dinámica del carbón térmico en el mediano plazo y, así como muchas multinacionales han ido transformando el foco de sus operaciones y están migrando hacia las energías limpias,

los empresarios nacionales deben entender que no se trata de una política deliberada de destrucción del sector, sino de planear con inteligencia y de anticiparse para evitar las consecuencias del colapso social, ambiental y económico en las regiones mineras.

En línea con ese propósito, el Gobierno nacional tomó varias decisiones, como no suscribir nuevos contratos a gran escala para carbón térmico y cerrar la ronda de las minas de La Jagua y Calenturitas en el departamento del Cesar. Y aunque no se vincula directamente con la decisión política mencionada, es importante indicar que, como consecuencia del rechazo a la masacre del pueblo palestino⁴, el Gobierno prohibió las exportaciones de carbón a Israel.

Sin duda, estas medidas han tenido un impacto en la dinámica local del sector, pero la disminución de la demanda global, especialmente la tendencia de mediano plazo a la caída de los precios internacionales, y el fin de los grandes contratos de carbón colombiano en Europa son los hechos que más han incidido en la reconfiguración del sector, mucho más que las decisiones adoptadas por el Gobierno del Cambio.

Un error común del análisis de los gremios y expertos locales sobre el sector del carbón está en considerar que los picos de la demanda modifican las tendencias de mediano y largo plazo. Los picos responden a circunstancias coyunturales, pero las decisiones públicas deben ir más allá de los análisis del corto plazo y anticipar medidas que controlen y mitiguen los impactos sociales y ambientales que golpean a la economía y la sociedad.

Históricamente, los hidrocarburos y los minerales se han caracterizado por el comportamiento cíclico de los precios; no obstante, en el análisis de las tendencias se deben observar también los factores estructurales que explican los cambios de mediano y largo plazo, y sobre esa base tomar decisiones de política pública.

En el caso del carbón térmico colombiano, se observa una gradual disminución de la demanda y de los precios en el mediano y largo plazo, lo cual se debe analizar detenidamente para evitar 1) el colapso económico y social, como el que actualmente se vive en el departamento del Cesar por la salida de Prodeco, 2) que esto mismo se repita cuando las empresas de gran minería en el Cesar y La Guajira opten por retirarse o poner fin a sus contratos, y 3) generar programas que permitan diversificar la economía y reconvertir laboralmente a las y los trabajadores mineros.

El carbón siderúrgico, por el contrario, fue incluido como un mineral estratégico por su papel en la cadena productiva para producir coque y aceros. Los pequeños y medianos mineros asociados pueden participar en esta cadena productiva, así como hacer parte de los programas de reconversión productiva y laboral o de los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva (DMEDP), los cuales desafortunadamente no han comenzado en forma.

Por otra parte, el futuro de la minería en el país se sustenta en los ME, los cuales deberán ser extraídos en el marco de un nuevo modelo minero determinado por intereses superiores en materia ambiental y social. En este punto, es relevante haber definido los ME⁵ para el país y su papel en el marco de la visión minera del Gobierno del Cambio.

El objetivo es que un porcentaje importante de los ME extraídos se oriente a través de las cadenas productivas al mercado interno para la reindustrialización de la economía y para apoyar la transición energética y el desarrollo agrícola. Las cadenas productivas generan regalías, impuestos, valor agregado, riqueza y empleo, también permiten sustituir importaciones e incluso generar en el futuro bienes finales para la exportación.

En cuanto a la diversificación productiva, Colombia tiene ventajas significativas en la agricultura⁶ y el turismo⁷, y en el mediano plazo en el desarrollo de nuevas actividades económicas derivadas de la reindustrialización, la transición energética y el desarrollo agrícola. Las cifras sobre el crecimiento de estas actividades demuestran que el nuevo modelo de desarrollo económico es viable y que la TEJ es un compromiso que ya sentó sus bases para continuar sin contratiempos en los próximos gobiernos.

4

Compromisos mineros del Gobierno del Cambio

- **Programa de gobierno “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”**

En el programa de gobierno se incluyeron numerosas propuestas motivadas por los equipos programáticos del Pacto Histórico y que hablaban de reformar el actual Código de Minas, sustituir progresivamente las termoeléctricas, erradicar el uso de leña, mejorar el control de la gran minería, crear una empresa pública minera, reducir gradualmente la dependencia de los combustibles fósiles, crear un Fondo para la Transición Energética y no aprobar más licencias de exploración para los hidrocarburos y el carbón a gran escala. Asimismo, se planteó aprobar el Acuerdo de Escazú, crear el Instituto Nacional de Energías Limpias, impulsar la energía eólica, hacer un pacto por la protección del medio ambiente, regular el cierre minero, desarrollar un nuevo estándar para la presentación de los recursos y reservas mineras, y reconocer los derechos mineros ancestrales.

Luego, con el objetivo de dar viabilidad jurídica a estas propuestas, las mismas se llevaron al PND 2022-2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”, debatido en el Congreso de la República y aprobado mediante la Ley 2294 de 2023⁽⁸⁾.

- **PND 2022-2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”**

El PND condicionó toda su política e incluyó de manera transversal como normas superiores la defensa de la vida, la gestión del cambio climático y la lucha contra la deforestación y la pérdida de la biodiversidad y de los servicios ambientales; al mismo tiempo, planteó corregir la dependencia de los combustibles fósiles, reforzar la investigación, la innovación y el desarrollo, erradicar la pobreza y transitar hacia una economía productiva basada en el respeto a la naturaleza y los derechos humanos.

En materia minera, desde las bases del PND 2022-2026 se establecieron varios compromisos relacionados con la definición de los ME, las cadenas productivas, las rondas o subastas mineras para la asignación de los ME a terceros, las áreas de reserva estratégica, la propuesta de creación de una empresa pública minera, un programa de formalización minera que democratizara la explotación de los minerales del país y la vida digna de los pequeños mineros, las audiencias públicas mineras (APM) para garantizar la participación de los ciudadanos en las decisiones de titulación minera, entre otros.

Sin duda, la transición energética justa (TEJ), segura, confiable y eficiente es una de las propuestas más importantes y de mayor transcendencia del Gobierno del Cambio. Por su dimensión y objetivos, tiene múltiples implicaciones y beneficios en diversos ámbitos sociales, ambientales y económicos. En suma, de todas estas iniciativas acordadas, solamente dos de ellas se incluyeron en articulado de la Ley 2294 de 2023, conocida como la Ley del PND 2022-2026:

ARTÍCULO 229. FORMULACIÓN DE PLAN DE CONOCIMIENTO GEOCIENTÍFICO Y ÁREAS DE RESERVA ESTRATÉGICA MINERA PARA EL DESARROLLO DE PROYECTOS ASOCIATIVOS. El Ministerio de Minas y Energía junto con el Servicio Geológico Colombiano estructurarán el Plan Nacional de Conocimiento Geocientífico, con el objeto de proveer conocimiento e información geocientífica a escalas adecuadas para la planificación y uso del suelo y el subsuelo, el cuidado y la gestión del agua, la evaluación y monitoreo de amenazas de origen geológico, la investigación y prospección de los recursos minerales estratégicos para la transición energética, la industrialización, la seguridad alimentaria y la infraestructura pública.

En desarrollo del Plan Nacional de Conocimiento Geocientífico, la autoridad minera nacional podrá delimitar y otorgar a pequeños y medianos mineros organizados bajo las figuras asociativas previstas en la ley, áreas de reserva estratégica minera con alto potencial para minerales estratégicos necesarios para la transición energética, la industrialización, la seguridad alimentaria y la infraestructura pública, de conformidad con lo previsto en el artículo 20 de la Ley 1753 de 2015.

[...]

ARTÍCULO 231. DISTRITOS MINEROS ESPECIALES PARA LA DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA. Créense los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva, como un instrumento de planificación socioambiental, gestión y articulación institucional para alcanzar la sustentabilidad de las regiones donde se desarrollan operaciones y proyectos mineros, promover la asociatividad entre mineros y mineras de pequeña escala, así como la industrialización a partir de minerales estratégicos, el desarrollo de nuevas alternativas productivas, la reconversión laboral, de ser necesaria, la solución concertada de los conflictos ocasionados por la minería, y generar condiciones para garantizar la soberanía alimentaria de las poblaciones.

El Ministerio de Minas y Energía, o quien éste delegue, en coordinación con las autoridades mineras, ambientales y demás competentes, delimitará el área de los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva teniendo en cuenta criterios como: a) el tipo de operación minera que se desarrolla, el volumen de producción y el grado de concentración minera; b) la tradición minera de las comunidades, la existencia de otras actividades productivas complementarias y sus oportunidades de fortalecimiento, incluyendo la posibilidad de proyectos bioeconómicos; c) el estado de deterioro, de existir, de los ecosistemas y territorios donde se ha realizado la actividad minera, su capacidad de rehabilitación y las estrategias de conservación; d) el catastro multipropósito para fomentar usos complementarios del suelo; y e) el fomento a la industrialización y otras alternativas de adición de valor; entre otros.

En las áreas de los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva se promoverá el desarrollo de otras actividades productivas, aprovechando las diferentes vocaciones de los territorios a través del despliegue integral de la oferta institucional, consagrada en la normativa vigente.

Sobre esto, habría que decir que los compromisos fueron muchos y que lamentablemente también muchos quedaron por fuera del articulado del PND 2022-2026, y aunque quedaron reseñados en las bases, no tienen la misma fuerza y quedaron sin recursos al no haberse incluido en el Plan Plurianual de Inversiones. Un aspecto para corregir.

5

Estado de los compromisos del Gobierno del Cambio

5.1. Una nueva Ley Minera

Desde el comienzo del Gobierno del Cambio, el Ministerio de Minas y Energía (MinEnergía) emprendió la tarea de redactar un proyecto para reformar el actual Código de Minas (Ley 685 de 2001); sin embargo, como se trata del ordenamiento jurídico que sustenta el modelo extractivista, se decidió avanzar en la construcción de una nueva Ley Minera que incluyera la nueva visión minera y los estándares correspondientes para ejecutar una minería responsable en todas sus dimensiones, entre ellos, los determinantes ambientales, sociales y étnicos, en buena parte desarrollados por las Altas Cortes, y los compromisos establecidos en el programa de gobierno y el PND 2022-2026.

Los primeros borradores se nutrieron de foros públicos en los cuales se escucharon las propuestas de mineros, organizaciones sociales y gremios del sector. La Comisión Accidental de la Comisión Quinta del Congreso de la República adelantó foros en varias ciudades de país y consolidó las propuestas ciudadanas, las cuales se entregaron al MinEnergía para tener en cuenta en el proyecto de ley que debía presentarse al Congreso en el año 2023.

La Agencia Nacional de Minería (ANM) apoyó en un comienzo la redacción del proyecto y desde 2023 fue requerido para aportar conceptos jurídicos y técnicos específicos para tal fin. La construcción del proyecto de Ley Minera, en cabeza del Viceministerio de Minas de MinEnergía, avanzó durante los años 2023 y 2024 en la redacción de una propuesta, y en octubre de 2025, luego de surtir el proceso de consulta previa con comunidades indígenas y afrodescendientes, se presentó el proyecto de Ley Minera al Congreso de la República. Valga señalar que en la consulta previa se invirtieron más de 43.000 millones de pesos.

El proyecto reestablece las competencias constitucionales para que el Estado, de manera autónoma y soberana, planee, reglamente y participe en el desarrollo del sector minero y defina las zonas donde se puede y donde no se puede hacer minería; asimismo, establezca que solo los proyectos mineros estratégicos serán declarados de utilidad pública e interés nacional y no como con la Ley 685 de 2001, en la que toda la minería gozaba de esa prerrogativa; redefina las obligaciones en cada escala del ciclo minero, incluyendo detalladamente el plan de cierre minero; actualice las causales de caducidad de los contratos, imponga nuevos requisitos para la prórroga de estos; reglamente la fiscalización minero-ambiental; establezca los regímenes étnicos especiales y el programa de formalización, entre otros.

Pese a los enormes avances propuestos en el proyecto de Ley Minera, surgen varios temas de preocupación, entre ellos, el poco tiempo que le resta al Gobierno del Cambio para enfrentar los debates en menos de dos periodos legislativos; la fortaleza del progresismo para defender y viabilizar un proyecto que, de antemano, tendrá toda la oposición política y gremial o, en el peor de los casos, para evitar que el extractivismo siembre su impronta en una nueva Ley Minera.

5.2. Descarbonización

Descarbonizar significa reducir las emisiones de CO₂ a la atmósfera como una medida para gestionar el cambio climático, garantizar un ambiente sano y la vida y salud de las personas, y dar cumplimiento a los acuerdos internacionales suscritos por los gobiernos en esas instancias.

Si bien las mayores emisiones de CO₂ son consecuencia de la deforestación y la ganadería, los combustibles fósiles son también una fuente importante que contribuye a los cambios climáticos. Por tanto, la decisión del Gobierno fue prohibir nuevos proyectos de extracción de carbón térmico, petróleo y gas.

Aunque se trata de una medida consecuente con las grandes preocupaciones mundiales, la propuesta ha sido rechazada por algunos de los gremios mineros y la oposición política, argumentando que el país no es un gran generador de gases de efecto invernadero (GEI), que sus exportaciones son marginales en el mercado internacional y que el carbón térmico ha jugado un papel importante como fuente de divisas, regalías, impuestos y empleo en el país.

El Gobierno del Cambio tomó una decisión frente a la vida y el cambio climático, pero los argumentos de los gremios y la oposición política no reconocen que 1) la prohibición de suscribir nuevos contratos de carbón térmico a gran escala no implica el desabastecimiento del mineral, porque más de 1100 títulos de carbón de pequeña y mediana minería continuarán vigentes hasta su terminación, 2) el carbón siderúrgico fue definido como un mineral estratégico por su aporte a la industria del coque y el acero, y 3) las variables exógenas, como se dijo antes, son las que tienen y tendrán un mayor impacto sobre el futuro del sector, incluidas las decisiones de las grandes multinacionales que explotan el carbón en el país.

Prodeco, filial de la multinacional Glencore, entregó sus títulos mineros a inicios de 2022 debido al incremento de sus costos y a la caída de los precios y la demanda internacional. Otras grandes compañías, como Drummond⁹ y Cerrejón¹⁰, anunciaron la reducción de sus operaciones en Colombia como consecuencia de la disminución de la demanda y los bajos precios e incluso una de ellas incursiona desde hace varios años en la generación de energías limpias o no convencionales.

Con anterioridad al 7 de agosto de 2022, existían en los archivos de la ANM 15 solicitudes de minería de carbón a gran escala y a cielo abierto, pero ninguna de ellas se ha viabilizado, especialmente por decisiones judiciales o de zonificación ambiental.

Este sector debe prepararse para el cierre progresivo de las termoeléctricas o su transformación en fuentes de energía no convencionales. Y aunque no se trata de una iniciativa en el corto plazo, es mejor actuar proactivamente frente a ese hecho y no esperar que, como en el caso de Prodeco, las consecuencias avasallen a las comunidades y sus territorios.

Otro aspecto importante sobre el cual venía trabajando un equipo de la ANM es el de otros usos industriales del carbón. No se trata de estimular la combustión del carbón térmico, sino de avanzar en la investigación de otros tipos de carbón, como el carbón activado del Norte de Santander, para que pueda tener otros usos en la industria, dadas sus características particulares (véase 6.4.6).

5.3. Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva (DMEDP)

Garantizar la vida digna y los derechos a la seguridad alimentaria y al trabajo es un compromiso del Gobierno nacional con la comunidad, en especial para hacer frente a

la decisión de Prodeco de terminar sus títulos mineros, dejando en el territorio graves problemas ambientales, sociales y laborales como consecuencia.

Prodeco, como se dijo antes, devolvió sus títulos mineros en los complejos de La Jagua y Calenturitas, sin anticiparse a las consecuencias sociales y económicas; ante esta situación, el Gobierno nacional incluyó en el PND 2022-2026 la creación de los DMEDP.

La situación de los extrabajadores de la empresa, sus contratistas y las comunidades de varios municipios carboníferos era grave, sobre todo si se tiene en cuenta que la gran minería ocupó una parte de su geografía regional, que el impacto socioeconómico se irradió por el departamento del Cesar y, al convertirse en el motor de la economía, desplazó casi hasta la extinción las actividades económicas tradicionales, como la agricultura y la ganadería. Así que se necesitaban soluciones urgentes¹¹.

Sumado esto a la decisión del Gobierno del Cambio de dar por terminada la ronda del carbón en el Cesar y previendo lo que en el futuro pudiese ocurrir con otras operaciones a gran escala, el programa aprobado en el artículo 231 de la Ley del PND 2022-2026 fue reglamentado mediante el Decreto 0977 de 2024.

Los DMEDP tienen varios objetivos relacionados con la reindustrialización a partir de los ME, la reconversión productiva y laboral, el desarrollo de alternativas productivas, la sustentabilidad regional, la protección y conservación de los recursos naturales, la asociatividad y la formalización minera, entre otros.

Para identificar, priorizar y delimitar los DMEDP, señala el decreto reglamentario, debían crearse Mesas de Trabajo Interinstitucional, en las cuales concurrirían todos los ministerios y demás entidades que, de acuerdo con un diagnóstico previo, asumirían responsabilidades en la ejecución de los programas acordados. Estas mesas de trabajo las preside el MinEnergía, con el apoyo del Ministerio del Interior (MinInterior) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Al inicio, se definieron diez DMEDP en los departamentos del Cesar, La Guajira, Cundinamarca, Boyacá, Nariño, Cauca y Chocó, pero gradualmente el número de distritos, con un marcado énfasis en zonas con presencia de comunidades afrodescendientes, fue creciendo con la adición de nuevos en departamentos como Valle del Cauca, Huila, Norte de Santander y Caldas. También se crearon otros en regiones específicas como el Litoral Pacífico, el sur de Córdoba, el Nordeste

antioqueño, San Juan, Bajo Cauca antioqueño, piedemonte y cordillera Nariñense, Abades, Triángulo de Timbiquí, Atrato, etc.

La Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) fue la entidad encargada de elaborar el diagnóstico de los distritos propuestos, así como su delimitación, su caracterización, sus aspectos económicos, productivos, sociales y ambientales, su tradición minera, su disponibilidad geológica y su potencial. Fruto de este trabajo, la UPME entregó el diagnóstico de 16 DMEDP, un número que superaba la capacidad institucional, la disponibilidad de recursos económicos y sobre todo la coordinación interinstitucional necesaria para sacar adelante este programa de gobierno.

Múltiples reuniones con las autoridades locales y las comunidades se llevaron a cabo para tratar de iniciar la implementación de este programa, pero son pocos los avances reales en el territorio. A la fecha, el MinEnergía solo ha expedido una resolución declarando el distrito del Bajo Cauca; aunque se habló de priorización, no se hizo.

La falta de recursos económicos, la baja capacidad del MinEnergía para coordinar el programa y las limitaciones de los demás ministerios y otras entidades para aportar al objetivo central son los obstáculos más importantes para la ejecución de este programa.

Los DMEDP se aprobaron en el PND, pero no contaron inicialmente con recursos en el Plan Plurianual de Inversiones y dependieron de los presupuestos de los ministerios involucrados y demás entidades convocadas, y en consecuencia de las prioridades de cada entidad. Solo para la vigencia de 2025 el MinHacienda aprobó recursos para los distritos en el presupuesto del MinEnergía.

Además, los distritos se concibieron como una sumatoria de programas, esfuerzos y recursos económicos de las entidades convocadas, no como una política pública integral que ha debido ser coordinada desde la Casa de Nariño, no por el MinEnergía y el DNP. El MinEnergía no tiene la capacidad de coordinar la gestión integral ni de exigir recursos de las demás entidades para los objetivos establecidos en el Decreto 977 de 2024.

El programa se planeó para ejecutarse en cuatro años, con posibilidad de prorrogarse, pero ahora dependerá del nuevo gobierno a partir de 2026. Voces de inconformidad ya han empezado a levantarse en el departamento del Cesar, especialmente por la falta de diálogo y concertación con las autoridades locales y la comunidad, por tanto,

urge comenzar con tareas concretas que alivien la situación económica y social de los habitantes de los municipios con influencia minera.

5.4. Formalización minera

Diferentes gobiernos han aprobado desde la Ley 141 de 1994 diversos programas de formalización minera, entre ellos, los establecidos en la Ley 685 de 2001, la Ley 1382 de 2010 y el Decreto 2250 de 2022. En total, suman más de 15 ajustes a los programas y al menos ocho modalidades de formalización, sin que hasta la fecha tantos esfuerzos y recursos deriven en avances significativos para superar la informalidad e ilegalidad en el sector.

La Procuraduría General de la Nación estima que la minería ilegal hace presencia en 29 de los 32 departamentos del país y que unas 350.000 personas se dedican a esta actividad (el 90 % son barequeros y pequeños mineros)¹². Este Gobierno, entre 2024 y mayo de 2025, suscribió 155 contratos para mineros informales, beneficiando directa e indirectamente a 15.732 personas¹³ —una cifra récord desde que empezaron los programas de formalización—; sin embargo, la cifra está lejos de encontrar una solución real a un problema estructural que persiste y crece a lo largo y ancho del país.

La informalidad e ilegalidad se multiplican por muchas razones: pobreza, falta de oportunidades, pequeños mineros que al utilizar maquinaria mutan en las escalas mineras en las que se exigen títulos mineros y licencias ambientales, y no se avanza en el cumplimiento de los requisitos de ley, y mineros que prefieren la ilegalidad e informalidad para evadir el cumplimiento de obligaciones técnicas, económicas y ambientales o son desplazados por razones de orden público y encuentran en el barequeo y la pequeña minería la forma de rebuscarse vida, de ganarse el pan del día.

La ausencia de la autoridad de las regiones mineras, el sesgo contra la pequeña y mediana minería de la Ley 685 de 2001, la pobre gestión o la ausencia de la autoridad minera para responder a las múltiples solicitudes de legalización entre 2001 y 2022, así como la presencia de grupos armados ilegales que extorsionan a los mineros y los obligan a vender el oro extraído sin requisitos de ley contribuyeron a que este fenómeno adquiriera dimensiones estructurales difíciles de enfrentar en el corto plazo.

En esos entornos de informalidad e ilegalidad se consolidó también la minería criminal, entendida como la actividad que promueven grupos armados ilegales que cooptaron

los eslabones de la extracción y comercialización de minerales, especialmente el oro, y que se apropian de la renta del Estado y utilizan sus millonarios ingresos para enfrentar a la Fuerza Pública.

La romantización del barequero, la inclusión de barequeros sin cumplimiento de requisitos en la plataforma Génesis que manejan las alcaldías, la instrumentalización política de pequeños mineros, los paros de los pequeños mineros para exigir acciones del Estado, en algunos casos promovidos por mineros ilegales con el objeto de detener la destrucción de la maquinaria, y las áreas grises en las que se mezclan todas las gamas y escalas de la minería, impiden al Estado adoptar medidas en las que se conjuguen efectivamente las medidas de orden público con los objetivos del programa de formalización minera.

A esto debe sumarse la dispersión de los pequeños mineros en el territorio nacional, los problemas de la autoridad minera para ingresar en zonas de alto riesgo de seguridad, la descoordinación con la autoridad ambiental, la presencia de autoridades locales, organizaciones locales y personas que se lucran de la informalidad, los intermediarios que estafan a los pequeños y medianos mineros, y la conexión de la minería criminal con las organizaciones internacionales¹⁴.

Junto al mercado informal del oro florece también el mercado de los papeles, que permite legalizar minerales de dudosa procedencia; personas ajenas a la minería que obtienen el Registro Único de Comercializadores de Minerales (RUCOM) y lo alquilan para legalizar hasta 420 gramos anuales de oro ilícito y que después terminan con problemas con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) por evasión de impuestos. Además, en ese mundo se comercian el mercurio y las maquinarias sin documentos ni procedencia clara, y actúan otros tipos de grupos locales enfrentados a muerte por las rentas extraordinarias y el control de las minas de oro.

Los falsos intermediarios de la legalización, así como los políticos en campaña electoral que promueven paros y bloqueos e ilusionan a los pequeños y medianos mineros con promesas de formalización que sobrepasan la imaginación y el ordenamiento jurídico, son otros aspectos de la problemática que los programas del Estado no permiten corregir.

Todo esto genera situaciones muy complejas que desbordan la institucionalidad y que deben llevar a cuestionar el alcance y la efectividad de los programas de formalización. En este punto, se hace una aproximación a las razones por las cuales no se han logrado mayores avances en los programas de formalización:

- No existe un programa de formalización con enfoque integral, sostenible y de largo plazo que refleje la decisión del Estado y de la sociedad para solucionar la informalidad, y brindar oportunidades a miles de mineros que buscan desarrollar una actividad viable y sostenible en el marco de la legalidad.
- Los programas de formalización son inmediatistas, buscan aliviar problemas de corto plazo y transforman su alcance con los acuerdos suscritos para levantar los paros mineros.
- En ese mar tormentoso navegan también los medianos mineros sin título y los dueños de minidragas y dragones buscando que el Estado formalice su actividad para evitar que las fuerzas del orden destruyan su maquinaria, decomisen sus minerales o los capturen y condenen por delitos mineros o ambientales.
- En los acuerdos para levantar un paro de mineros o en las discusiones de las mesas mineras hay intereses de grupos específicos de mineros y de movimientos políticos. Y los funcionarios públicos, presionados por la necesidad de levantar los paros que obstruyen las vías públicas, suscriben en ocasiones acuerdos imposibles de solucionar en el corto plazo o que implican reformas, incluso de la Constitución Política.
- Con cada acuerdo se corre la cerca legal sin tener en cuenta que los intereses de los mineros de Marmato son diferentes a los intereses de los mineros del Bajo Cauca, y los de estos son distintos a los de los mineros del Nordeste antioqueño, del Chocó, del sur de Bolívar o de Córdoba.
- Los programas de formalización son actualmente una amalgama de normas y un rompecabezas para la autoridad minera, que debe administrar los ocho mecanismos aprobados para legalizar a los mineros informales.
- Organizaciones sociales y partidos políticos han romantizado la figura del barequero y del pequeño minero; no obstante, muchos de ellos han preferido quedarse al margen de los programas de formalización y continuar trabajando en la informalidad para evadir el cumplimiento de obligaciones constitucionales (pago de regalías), legales (presentar el programa de trabajos y obras [PTO] u obtener la licencia ambiental), tributarias (pago de impuestos), laborales (vincular a los trabajadores al sistema de seguridad social), comerciales (venta de oro en compraventas, en el mercado negro y sin factura), etc.

- El populismo electoral es una fuente de conflictividad en la medida en que políticos de turno ofrecen salidas que nunca podrán cumplir, por ejemplo, que todos los pequeños y medianos mineros van a ser formalizados. Esta promesa no es posible, pues un buen porcentaje de los mineros se encuentran en zonas con determinantes ambientales donde está prohibida la minería o sobre títulos mineros donde la formalización depende del titular minero.

Una propuesta para tratar de controlar este fenómeno es crear incentivos a través de las comercializadoras internacionales de oro, las intervenidas por la Sociedad de Activos Especiales (SAE) y otras de carácter privado, para que mineros informales avancen por los caminos de la legalidad. Por ejemplo, adquirir oro a precios especiales a mineros que se hayan formalizado puede ser un incentivo, no solo para que obtengan un título minero o la licencia ambiental, sino también para que se bancaricen, obtengan su RUCOM y Registro Único Tributario (RUT), utilicen medios que garanticen la extracción limpia (Cero Mercurio)¹⁵ y/o hagan parte de una cadena productiva.

6

Otros avances del programa minero en el Gobierno del Cambio

6.1. Plan Nacional de Conocimiento Geocientífico

El Servicio Geológico Colombiano (SGC) es la entidad del Estado encargada de proveer el conocimiento y la información geocientífica a escala adecuada para la planificación y el uso del suelo y el subsuelo, el cuidado y gestión del agua, entre otros, así como la investigación y prospección de los recursos ME para la transición energética, la industrialización, la seguridad alimentaria y la infraestructura pública. Esto quedó establecido en el artículo 229 del PND.

Este artículo 229 del PND de 2023 señala que el SGC, junto con el MinEnergía, elaborará el Plan de Conocimiento Geocientífico y que con esa información la autoridad minera nacional podrá delimitar y otorgar a pequeños y medianos mineros (P&M) áreas de reserva estratégica minera con alto potencial para ME, bajo figuras asociativas. Un borrador de este documento se encuentra en manos del MinEnergía desde comienzos de 2025, sin que a la fecha se haya oficializado.

De esta manera, la gestión del SGC es fundamental para que la ANM pueda definir y transformar las Zonas Reservadas con Potencial (ZRP) en Áreas de Reserva para la Formalización (ARF) o Áreas Estratégicas Mineras para la Asociatividad (AEA), con el fin de que se puedan entregar para la formalización de P&M. Pese a que la ANM definió 25 ZRP entre 2024 y 2025, a la fecha solo dos bloques se han convertido en ARF en Buriticá (Antioquia).

La principal razón por la que no ha habido mayor avance en este programa es que los recursos y capacidades del SGC para el desarrollo de los estudios de potencial no son óptimos, por ende, la información necesaria para la declaración y delimitación de las áreas tarda mucho en producirse; de este modo, se dificulta avanzar en la definición de las AEA y ARF de interés para los pequeños mineros. Además, la falta de recursos para la prospección, los problemas de orden público en algunas regiones del país, que no permiten el acceso de los funcionarios, problemas internos con sus equipos y laboratorio, y el mismo rechazo de las comunidades, en algunas ocasiones, no han permitido avanzar en el desarrollo de este programa.

6.2. Definición de los minerales estratégicos

El artículo 108 de la Ley 1450 de 2011- PND 2010-2014 señaló que la autoridad minera deberá a) determinar los ME del país, b) respecto de los cuales podrá delimitar áreas especiales en zonas libres, c) sobre las cuales no se recibirán nuevas propuestas de contratos de concesión minera, d) con el fin de otorgarlas a través de procesos de selección objetiva.

El artículo 20 de la Ley 1753 de 2015 - PND 2014-2018 agregó que, con base en información geocientífica disponible, la autoridad minera podrá delimitar áreas especiales con alto potencial minero que se encuentren libres, a fin de otorgarlas mediante procesos de selección objetiva.

El artículo 229 de la Ley 2294 de 2023 - PND 2022-2026 señala que el MinEnergía y el SGN estructurarán el Plan Nacional de Conocimiento Geocientífico que provea el conocimiento y la información de los recursos ME para los cuatro programas económicos más importantes del Gobierno del Cambio: la transición energética, la industrialización de la economía, la seguridad alimentaria y la infraestructura pública.

Así mismo, la autoridad minera podrá delimitar y otorgar a pequeños y medianos mineros organizados bajo figuras asociativas áreas de reserva estratégica minera con alto potencial de ME necesarios para materializar los programas de gobierno mencionados antes.

La ANM, en uso de sus facultades, estableció en primer lugar los criterios para definir los ME, entre ellos, la soberanía sobre esos recursos y la existencia de ambientes geológicos favorables a la existencia de recursos y reservas, que pudieran convertirse en insumos de los cuatro programas económicos mencionados y permitir la promoción de la asociatividad.

El 30 de noviembre de 2023, la ANM expidió la Resolución 1006, definiendo los 17 ME para el país. Los lineamientos, criterios y definiciones de los ME fueron comentados y aprobados por el Consejo Directivo de la ANM, del cual hacen parte el MinEnergía, la UPME y el SGC. Se destacan dentro de estos minerales: cobre, níquel, zinc, metales del grupo del platino, hierro, manganeso, carbón metalúrgico, fosfatos, oro, esmeraldas, material de construcción, arenas silíceas, caliza, etc.

En la lista de ME no se encuentran minerales tan importantes como el litio o las tierras raras. En el caso del litio, señala el SGN, en Colombia no hay ambientes geológicos que permitan hablar de la existencia de ese recurso en el territorio nacional; en el caso de las tierras raras, pese a las frecuentes denuncias de explotación y contrabando en el oriente colombiano, el SGC no cuenta con información geológica en profundidad sobre este mineral.

De ello se deducen dos aspectos importantes: 1) el bajo nivel del conocimiento del subsuelo no permite inferir el volumen real de recursos y reservas de los ME en el país; el Estado no cuenta con información y la que existe se deriva de programas de exploración puntuales del SGC y de las empresas privadas; y 2) el SGC no cuenta con los recursos necesarios ni con la logística apropiada para avanzar en el conocimiento del subsuelo y entregar al país información y conocimiento sobre el verdadero potencial minero.

Definidos los ME, lo que sigue es definir qué se va a hacer con ellos; de ahí surgieron tres propuestas: crear la Empresa Colombiana de Minerales (Ecominerales), construir las cadenas productivas y avanzar en los procesos de selección objetiva o rondas mineras para entregar estos recursos con el sector privado.

6.3. Empresa Colombiana de Minerales (Ecominerales)

Ecominerales tenía entre sus objetivos a) apoyar al Estado y a la autoridad minera en el avance eficaz del programa de formalización de la pequeña minería; b) la exploración, explotación, transformación y comercialización de los ME; c) y su participación en las cadenas productivas encaminadas a generar insumos para la reindustrialización de la economía, la transición energética, el desarrollo agrícola y la construcción de infraestructura pública. Otros objetivos estaban relacionados con d) la administración de los bienes de títulos mineros terminados y que revierten gratuitamente al Estado, como es el caso de Prodeco; e) la firma de alianzas público-privadas para acometer proyectos de extracción minera en el país; y f) la construcción, la adquisición, la compra y el manejo de todos aquellos bienes necesarios para el cumplimiento de sus fines, entre otros.

Como se observa, se trataba de una pieza fundamental para materializar la nueva visión de la minería, pero lamentablemente el proyecto de ley, propuesto por la ANM al MinEnergía, no avanzó en la Cámara de Representantes y quedó archivado, aunque en julio de 2025, el MinEnergía anunció su interés de presentarlo nuevamente al Congreso.

Inspiraba esta iniciativa el papel estratégico que juegan empresas públicas como Codelco y ENAMI en Chile, y la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol), que nació a mediados del siglo pasado, entre otros, para recibir los bienes en reversión de un contrato petrolero suscrito con Roberto de Mares, conocido como Concesión de Mares, que llegó a su fin en 1951. Una de las propuestas para fortalecer el patrimonio de Ecominerales era que recibiera directamente los bienes en reversión de Prodeco y los incluyera en sus estados de resultados.

La iniciativa logró la mayoría en la Comisión Primera de la Cámara en 2024, pero fue muy cuestionada con argumentos falaces, desde quienes señalaban que el Estado no podía intervenir en la economía, menos a través de empresas públicas, y más bien debía destinar esos recursos al gasto social, hasta quienes hablaban de la monopolización

de los ME, los cuales, según los opositores y los gremios, debían ser concesionados al sector privado.

En respuesta a estos comentarios debe señalarse que el Estado sí puede intervenir en la economía, tal como se hace actualmente con Ecopetrol, ISA y las generadoras de energía eléctrica. Decenas de empresas privadas operan en el sector petrolero, incluso en alianzas con Ecopetrol, y ninguna acusa a la estatal de monopolizar los hidrocarburos del país.

Además, debe reconocerse el papel de Ecopetrol en actividades fundamentales para el desarrollo económico y social del país por medio de la exploración y explotación de crudo y gas, el transporte a través de su red de oleoductos y poliductos, la refinación, la comercialización y el suministro de los derivados a la economía, y la exportación e importación de productos del sector.

Los objetivos de Ecominerales no eran menores y de ninguna manera se trataba de monopolizar los ME del país, pues siguen en firme los procesos de selección objetiva para entregar estos minerales al sector privado, en los que también podría participar Ecominerales en igualdad de condiciones, y la posibilidad de suscribir alianzas público-privadas para trabajar conjuntamente en grandes proyectos del sector.

La posibilidad de suscribir alianzas fue muy bien recibida por algunos empresarios mineros, a pesar de las críticas, muchas de ellas sin fundamento, de la oposición política y de algunos de los gremios del sector. Continuar trabajando por la creación de Ecominerales es muy importante, pues es una herramienta fundamental para avanzar con responsabilidad ambiental y social en los objetivos de la minería responsable con el futuro de Colombia.

6.4. Cadenas productivas

El documento CONPES 4129 de 2023⁽¹⁶⁾ señala:

Colombia tiene una baja generación de valor agregado, un pobre desempeño en productividad, acompañado de un retroceso del aporte del sector industrial y un incipiente desarrollo del sector de servicios basados en innovación y conocimiento. La actividad productiva se ha reprimarizado y la economía tiene una alta dependencia del sector minero-energético que ha acompañado el proceso de desindustrialización entendido como la pérdida del aporte de la industria a la producción total. (p. 3)

La historia del desarrollo económico de los actualmente llamados países desarrollados muestra cómo en sus comienzos los minerales fueron utilizados como insumos de sus nacientes industrias. Primero utilizaron sus propios minerales y gradualmente los fueron importando de otras regiones y países, dando origen al comercio internacional y al desarrollo del sector naviero, entre otros.

En esa división internacional de trabajo, unos países tomaron la ruta de industrializar sus economías, con todo lo que ello implica en materia de investigación, innovación y desarrollo tecnológico, y otros tomaron el papel de fuente de suministro de las materias básicas que pujantes naciones requerían para su propio desarrollo.

En la estructura del comercio global, Colombia se incrustó como fuente de bienes primarios, no solo por una imposición del mercado internacional, sino también por decisiones domésticas de actores fácticos que se conformaron y lucraron con los ingresos fáciles provenientes de la exportación sin valor agregado de la riqueza natural del subsuelo.

La Política Nacional de Reindustrialización del Gobierno del Cambio propuso en el documento CONPES mencionado la construcción de cadenas productivas con un enfoque inclusivo y sostenible, que permitiera generar valor para la transformación productiva, empezar a cerrar la brecha tecnológica que nos separa de los países industrializados, impulsar el desarrollo de nuevos sectores de la economía, aprovechar complementariedades regionales, suscribir nuevas alianzas con el Sur Global y profundizar las relaciones comerciales con la vecindad.

Las cadenas productivas generan valor a los minerales básicos; además de empleo, regalías e impuestos, aportan insumos para desarrollar otros sectores de la economía y permiten sustituir importaciones y producir bienes finales para la exportación.

En línea con ese propósito, la ANM empezó en 2023, a partir de la definición de los ME, el desarrollo de seis cadenas productivas, consciente de que, a través de ellas, el país tiene la gran oportunidad de lograr más elevados niveles de desarrollo económico y bienestar social.

6.4.1. Cadena productiva del carbón siderúrgico - coque - aceros planos

Colombia posee un importante potencial de carbón siderúrgico, especialmente en la altiplanicie de Cundinamarca y Boyacá, y este es la base de la producción de coque,

sector en el cual existen empresas consolidadas que principalmente se dedican a la exportación.

El coque, junto con otros minerales, es el insumo para la fabricación de aceros planos, productos que actualmente se importan en su totalidad, debido a que el país no cuenta con una siderúrgica para tal fin. El valor anual de las importaciones en 2024 sumó unos 1200 millones de dólares.

La Asociación Nacional de Industriales (ANDI) financió el estudio de factibilidad para la construcción de una siderúrgica para producir aceros planos, pero el estudio se inclinó por el uso del gas, escaso y costoso, y no del carbón siderúrgico y el coque colombiano, que beneficiaría enormemente a miles de familias mineras, de las cuales muchas se dedican a la extracción informal del carbón y que tendrían en las cadenas productivas la oportunidad de convertirse en pequeños empresarios mineros.

El proyecto debe ser reevaluado para concretar su viabilidad, sin dejar de lado el hecho de que el acero plano procedente de China a bajo costo es un aspecto por analizar con mayor detalle.

6.4.2. Cadena productiva fosfatos - fertilizantes

Ucrania es uno de los principales fabricantes de fertilizantes del mundo y la guerra en su contra desatada por Rusia en 2022 disparó los precios internacionales; específicamente en el caso colombiano, afectó los costos de la producción agropecuaria y la canasta básica de los consumidores. En la ANM surgió el interés por construir una cadena productiva que permitiera entregar los fosfatos a empresas interesadas en producir fertilizantes para abastecer el campo colombiano a precios competitivos.

Actualmente, está abierto un proceso de selección objetiva para entregar la roca fosfórica a empresas interesadas, de manera que se pueda construir una cadena que aproveche los recursos naturales propiedad del Estado y que permita producir fertilizantes a bajo costo para los compatriotas del campo, garantizando la seguridad alimentaria de 50 millones de ciudadanos.

6.4.3. Cadena productiva roca silíceo - vidrios - paneles solares

El 12,8 % de la energía del mundo provendrá de los paneles solares en 2028 y cerca del 50 % en el año 2050. De ahí la importancia de construir y fortalecer esta cadena

productiva, aprovechando que el país cuenta con importantes reservas de roca sílicea en los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Tolima, Santander y Norte de Santander.

Las exportaciones colombianas de silicio pasaron de 580 toneladas en 2021 a 779 toneladas en 2024 y, paradójicamente, el país importa unas 2000 toneladas/año en promedio, siendo este un insumo fundamental para la producción de silicio grado metalúrgico y vidrio templado para los paneles solares, que casi en su totalidad provienen actualmente de China.

De esta manera, unir en una cadena productiva estos tres elementos, roca sílicea, vidrios y paneles solares, fue uno de los objetivos de la ANM para apoyar la transición energética y consolidar una industria nacional que pueda sustituir importaciones, generar empleo, regalías e impuestos y reducir el déficit comercial internacional.

6.4.4. Cadena productiva cobre

El cobre es el mineral de la transición energética y su disponibilidad es la garantía de importantes proyectos globales relacionados con las industrias de punta en los países desarrollados. Colombia posee reservas, unas ya tituladas y otras en las Reservas Estratégicas Mineras, que podrían convertirse en una fuente importante de recursos para desarrollar internamente una industria básica para el suministro de bienes para la transición energética.

Construir una cadena productiva que permita entregar el cobre a empresas que se comprometan a generar valor agregado, mediante la puesta en marcha de plantas de procesamiento del cobre para consumo interno e incluso para exportar, es el gran desafío de un desarrollo económico soberano a partir de los propios recursos del subsuelo.

6.4.5. Cadena productiva oro - esmeraldas

Esta cadena tiene un objetivo socioeconómico orientado a apoyar los eslabones más débiles y vulnerables de la minería, como los barequeros y pequeños mineros del oro y los guaqueros que sobreviven de la extracción de esmeraldas en el occidente de Boyacá.

Se trata de desarrollar una industria joyera a partir del oro libre de mercurio y de las esmeraldas de procedencia lícita para los mercados nacional e internacional.

La cadena busca avanzar en los procesos de formalización de las más pequeñas escalas de la minería, generar valor agregado, sustraer los minerales de las cadenas ilícitas, eliminar la comercialización informal e ilegal y precios justos para estos mineros.

6.4.6. Cadena productiva de industrialización y usos alternativos del carbón

Esta cadena productiva busca explorar otras alternativas no convencionales u otros usos industriales del carbón, utilizando tecnologías que permitan la captura del CO₂. Las reservas más importantes de carbón que por sus características pueden tener usos alternativos están en el departamento de Norte de Santander; para poder industrializarlas, sería muy importante construir una cadena productiva que permita al país obtener derivados que actualmente se importan.

Hoy, este carbón se utiliza en las termoeléctricas o se exporta, pero podría ser utilizado para obtener hidrógeno, amoníaco, urea, carbón activado para filtros de agua, nanomateriales que pueden ser usados en equipos electrónicos, textiles, filtros de carbono, y contienen elementos de las llamadas tierras raras y que sirven para producir imanes, motores eléctricos, pantallas y baterías, entre otros.

6.5. Reserva de áreas para el desarrollo minero y la formalización

En los últimos 24 años se han expedido normas orientadas a reservar áreas mineras con distintos objetivos, pero a la fecha no han logrado cumplir sus cometidos y por el contrario han generado confusión entre la comunidad minera, conflictos y discrepancias con la autoridad minera y arduos debates interinstitucionales en el camino de la reglamentación, y han complejizado la gestión institucional por la proliferación de normas que se cruzan, que en ocasiones dejan vacíos o que no son claras y terminan chocando entre ellas.

La Ley 685 de 2001 (artículo 31) creó las Áreas de Reserva Especial (ARE); la Ley 1753 de 2015 (artículo 20) creó las Áreas de Reserva Estratégica Minera (AEM), las Áreas de Reserva para la Formalización (ARF) y las Áreas de Reserva para el Desarrollo Minero-Energético (ARDME); luego, la Ley 2250 de 2022 trajo de vuelta las ARE de la Ley 685 de 2001 con unas nuevas condiciones para los mineros y finalmente la Ley 2294 de 2023 (artículo 229) creó la figura de las Áreas Estratégicas para la Asociatividad (AEA) para pequeños y medianos mineros asociados, bajo el paraguas de las reservas estratégicas creadas por el artículo 20 de la Ley 1753 de 2015.

La revisión sistémica de las normas señaladas muestra cambios en los requisitos para que los mineros demuestren tradicionalidad. También evidencia la ambigüedad que surge entre las AEA (Ley 2294 de 2023) y las AEM (Ley 1753 de 2015), pues, aunque ambas tienen por finalidad la explotación de minerales estratégicos (ME), no es claro si en el caso de las AEA se puede proceder mediante asignación directa o necesariamente se debe acudir a procesos de selección objetiva. Asimismo, se genera confusión al incluir a los medianos mineros en los programas de formalización, que solo están dirigidos a pequeños mineros.

Referidos específicamente a las ARF, para poderlas delimitar y declarar, lo primero es reservarlas y declararlas Zonas de Reserva con Potencial ZRP, luego se solicita al SGC que determine con estudios de prospección el potencial de ME, definidos previamente por la ANM mediante la Resolución 1006 de 2023.

Cuando se determina la existencia de un alto potencial, la ANM procede a la caracterización del área con el objeto de verificar la presencia de mineros tradicionales, los determinantes ambientales y étnicos, y lo establecido en el ordenamiento territorial. Para viabilizar las ARF se debe interactuar con el Ministerio del Interior (MinInterior), Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente), las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y las autoridades locales. Solamente si cumplen con requisitos, se pueden delimitar y declarar estas áreas.

Las principales dificultades para avanzar en este programa tienen que ver con la información que debe entregar el SGC, que como ya se explicó en la sección 6.1 (Plan Nacional de Conocimiento Geocientífico) tiene limitaciones, especialmente por falta de recursos para prospección.

Además, los minerales que se entregan en las ARF mediante contratos con requisitos diferenciales son estratégicos y, si bien se pueden incluir en las cadenas productivas, se requieren importantes recursos técnicos, ambientales y económicos para poder llevar a cabo la adecuada exploración y explotación de estos, lo cual no está previsto en la reglamentación.

Por otra parte, la falta de coordinación interinstitucional ha llevado también a que, por ejemplo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (MinAmbiente - UPRA), mediante la Resolución 161 de 2024 declarara un Área para la Protección Productiva de Alimentos (APPA) en el sur de Bolívar, en la cual se prohíbe la minería. El área declarada se superpone con dos bloques mineros que

cumplían con todos los requisitos para convertirse en Áreas de Reserva Estratégica Minera (AEM) y que habrían podido salir en el proceso de selección objetiva en la ronda de cobre y otros minerales asociados.

Es evidente la falta de coordinación con la autoridad agrícola para la determinación de las APPA y también con el MinEnergía, que validó la decisión de la UPRA sin consultar a la ANM, aunque recientemente el MinAgricultura accedió a revisar la Resolución 161 de 2024 por solicitud de la autoridad minera. Sobre este tema se profundizará en una nueva publicación de la Fundación Heinrich Böll, Oficina Bogotá - Colombia.

6.6. Rondas mineras

La Ley 1753 de 2015 definió las AEM en las que, luego de determinar la existencia de ME, se concesionará a través de procesos de selección objetiva o rondas mineras. Implementar estos procesos es la forma en que el Gobierno del Cambio garantiza la participación del sector privado en el desarrollo del sector minero.

Las rondas previstas en la ANM en este Gobierno se orientan a entregar ME a terceros, buscando que la extracción se conecte directamente con procesos de transformación y generación de valor, y a producir bienes para el mercado local que apalanquen los grandes programas económicos del actual Gobierno, valga decir, la reindustrialización de la economía, la transición energética, el desarrollo agrícola y la construcción de infraestructura pública.

Se trata de una política que no excluye la posibilidad de explorar, explotar y exportar minerales, respetando la autonomía empresarial, pero la ronda sí orienta los recursos naturales no renovables (RNNR) a apoyar el desarrollo del país y el bienestar social.

Las rondas permiten a la autoridad minera establecer contraprestaciones económicas adicionales a las regalías, por la naturaleza e importancia de los ME, así como incluir estímulos diferenciales a las propuestas de generación de valor agregado y el suministro de bienes finales al mercado local, tal como se adelanta actualmente la ronda de fosfatos.

La ANM, a través de la Vicepresidencia de Promoción y Fomento Minero (VPFM), definió los términos de referencia para los procesos de selección objetiva de los fosfatos y la minuta de los contratos resultantes de las rondas, los cuales fueron aprobados por el Consejo Directivo de la ANM en sesión del 25 de septiembre de 2024. De la misma

forma se avanza con la ronda del cobre.

El 10 de diciembre de 2024, la ANM dio apertura a la ronda minera para minerales de fosfatos y sus minerales asociados, derivados o concentrados, en las áreas establecidas en la Resolución 204 del 15 de octubre de 2021 y la Resolución 096 del 2 de diciembre de 2024.

El objetivo de esta ronda es entregar roca fosfórica a empresas que produzcan fertilizantes para el país teniendo en cuenta que a) Colombia cuenta con importantes reservas de roca fosfórica en el subsuelo y b) existe un número importante de empresas nacionales y extranjeras que producen fertilizantes en el país. La meta final es producir fertilizantes y suministrarlos oportunamente a los productores del agro a precios razonables, en cualquier caso, a precios por debajo del precio internacional.

Actualmente, se avanza en la definición de los términos de referencia para minerales como cobre, oro y polimetálicos y silicio, que incluyen una contraprestación a favor del Estado por precios altos, estímulos a propuestas de agregación de valor y venta en el mercado nacional, y nuevos estándares internacionales para el diseño, construcción, operación y cierre de depósitos y presas de relaves.

Poder avanzar en las demás rondas para otros ME dependerá del avance de los estudios geológicos que profundicen en el conocimiento del subsuelo y en los recursos y reservas que puedan existir.

6.7. Mayor control de la actividad minera

Verificar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los titulares mineros, que sus reportes reflejen la realidad de la operación y poseer información confiable sobre los volúmenes de minerales extraídos, el pago de regalías y otras contraprestaciones económicas, y de su flujo a través de las cadenas de comercialización hasta llegar al consumo final doméstico y de exportación, eran unos de los compromisos más importantes del Gobierno nacional.

Aunque todavía queda mucho por andar, las resoluciones de control a la producción (317 de 2024), trazabilidad minera (759 de 2024 y 1549 de 2025), la aprobación del Estándar Colombiano para el Reporte Público de Resultados de Exploración, Recursos y Reservas Minerales (ECRR), y el fortalecimiento del equipo de regalías y contraprestaciones económicas constituyen un importante avance en esta materia.

- Control de la producción: se trata de un requisito que obliga a todos los titulares mineros a presentar los volúmenes reales de extracción de minerales a través de una plataforma tecnológica que facilita conocer el estado actual del sector; también facilita las labores de seguimiento y control, y el análisis global por mineral.
- Trazabilidad minera: permite registrar y rastrear los minerales extraídos en el país, autorizados por un título minero u otras autorizaciones de extracción en el territorio nacional. Gracias a esta nueva plataforma tecnológica, se puede determinar la procedencia lícita de los minerales y hacer un seguimiento y control en la cadena de comercialización, así como analizar los niveles de consumo interno y exportaciones, y la interoperabilidad con otras plataformas, como Génesis, RUCOM y ANNA Minería.
- ECRR: se trata de un reporte público que deben presentar los titulares mineros a los distintos grupos de interés, entre ellos, el Gobierno nacional y las comunidades, en el cual se informa sobre los resultados de la exploración, los recursos y las reservas establecidas, así como los documentos e informes técnicos requeridos por las instituciones regulatorias.

Con el fortalecimiento del Grupo de Regalías y Contraprestaciones Económicas (GRCC), se logró un recaudo récord en el bienio 2023-2024 de 13,2 billones de pesos, explicado por mayores precios en algunos minerales y el mayor control de las liquidaciones presentadas por los concesionarios. Este mayor control y vigilancia de las contraprestaciones económicas llevó a generar alertas por posibles irregularidades en la correcta liquidación de las contraprestaciones en varios contratos. Este hecho fue informado a la nueva presidencia de la ANM para continuar con la investigación.

También la ANM encontró una nueva estrategia de empresas mineras pequeñas, sin capacidad económica, que solicitan títulos mineros y luego los ceden a empresas extranjeras que no tienen representación legal en Colombia, así como la existencia de tecnologías que monitorean 24 horas al día el catastro minero y solicitan las áreas que vayan quedando libres, generando concentración de solicitudes y títulos en empresas que no cumplen requisitos mínimos para esa actividad en el país.

Las resoluciones 1007 de 2023 y 1216 de 2025 de la ANM establecen los requisitos y criterios para evaluar la capacidad económica de los proponentes, y desde el área de tecnología se colocaron barreras para evitar el monitoreo permanente del catastro minero y su posibilidad de solicitar áreas libres.

En general, el compromiso del Gobierno nacional de reforzar los controles sobre la minería legal avanzó rápidamente y la información recabada es fundamental para conocer de primera mano el comportamiento del sector, tomar los correctivos necesarios y planear el futuro del sector.

6.8. Una nueva institucionalidad minera

El Ministerio de Minas y Petróleo fue creado en mayo de 1940 y luego se transformó en el MinEnergía a partir de 1974. Entre sus funciones se establece que es la entidad encargada de la política minero-energética del país, de administrar los recursos naturales no renovables y los biocombustibles en el marco del desarrollo sostenible.

Para avanzar en estas tareas, el MinEnergía cuenta con un amplio número de entidades adscritas y vinculadas, entre ellas, en el sector minero se destacan la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME), el SGC y la ANM.

El SGC nació de la transformación de INGEOMINAS, en tanto que a la ANM la preceden numerosas entidades administrativas y empresas mineras estatales, entre ellas, Ecocarbón, Econíquel, Carbocol, Mineralco, el IFI Concesión Salinas y Minercol, que iban respondiendo a las prioridades y los objetivos de los gobiernos de entonces. Unas nacieron para promover la explotación del carbón y el níquel, otras como empresas 100 % estatales que luego mutaron a empresas cuando se decide que el Estado no participará en la minera, los intereses terminan en manos del sector privado.

Con la Ley 685 de 2001, el Estado se enfoca en la administración de los RNNR, la entrega de contratos de concesión, su control y fiscalización, y la promoción del sector, y por tanto en profundizar el modelo extractivista vigente a la fecha y hasta que el Congreso de la República apruebe la nueva Ley Minera.

Reingeniería, cobertura y cierre de grietas en el sector minero

- a) Un intento por sacar adelante una reingeniería sectorial a comienzos del Gobierno lamentablemente no avanzó, pese al tiempo y los recursos invertidos. El propósito del MinEnergía de asumir un mayor control de las entidades adscritas y vinculadas no prosperó, debido a que un cambio en la naturaleza y las funciones de estas requería modificaciones debatidas y aprobadas por el legislativo.

El nulo avance de esta reingeniería mantiene vigentes cruces de funciones entre entidades. Por ejemplo, una de las funciones del MinEnergía es decidir la política de formalización, pero esta entidad no solo decide la política, sino que además interviene en su ejecución, cruzando sus funciones con la ANM, que debe encargarse de su aplicación, generando conflictos y confusión, especialmente entre los pequeños y medianos mineros.

La Dirección de Formalización Minera y la de Minería Empresarial, ambas adscritas al Viceministerio de Minas, cuentan con una planta excesiva de personal, mezclan las actividades propias del MinEnergía con la ANM y, en la medida en que no tienen la perspectiva técnica y jurídica de la ANM, hacen más tortuosas y complejas las discusiones encaminadas a expedir oportunamente la reglamentación necesaria para alcanzar los objetivos de la política minera.

- b) El Decreto 4134 de 2011 creó la ANM, pero dejó grietas y vacíos de funciones entre sus vicepresidencias y gerencias, generando también graves dificultades administrativas, razón por la cual es urgente avanzar en la reingeniería y el rediseño de la entidad, trabajos para los que contó con el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y la Universidad Nacional. Estos trabajos deben continuar y de manera simultánea proseguir con la unificación de los diversos sistemas de información de la ANM, y actualizar su obsoleto Sistema de Gestión Documental (SGD).
- c) En agosto de 2022, la ANM tenía su sede central en Bogotá y doce Puntos de Atención Regional (PAR), ubicados en las grandes ciudades del país y concentrados en la región Andina. La ausencia de la autoridad minera en las regiones mineras contribuyó al auge de la informalidad del sector y en consecuencia es prioritario continuar con la creación de los Puntos de Atención Local (PAL), directamente en los municipios mineros, y establecer nuevos puntos en el oriente colombiano, donde la minería ilegal y el contrabando de ME crecen de manera incontrolada.

El programa Acercar la Autoridad Minera a los Mineros de la ANM permitió crear doce PAL en municipios como Caucasia, El Bagre, Marmato, Chiquinquirá, Villavicencio, California (páramo de Santurbán), Ubaté, Montería y Florencia, pero es urgente llevar la autoridad a todo el territorio nacional, pues, después de la agricultura, la minería es una actividad extendida en todos los rincones del país.

Lamentablemente, existe en la ANM la opinión de que esta entidad no tiene nada que ver con la minería ilegal e ilícita, pese a que el mandato constitucional y legal le otorga facultades sobre todos los minerales, sin discriminar si son legales o ilegales; se espera respuesta de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado acerca de la competencia de la ANM en esta materia.

- d) La ANM se debe rediseñar no por rígidas funciones en sus vicepresidencias, sino por procesos para garantizar un avance rápido y eficiente de sus labores administrativas, especialmente para responder con rapidez a las solicitudes de los usuarios mineros. Es importante también ampliar la planta de personal de la ANM, pues 393 empleados de planta no son suficientes para administrar recursos minerales que se encuentran a lo largo y ancho del territorio nacional.
- e) La VPFM debe rencauzarse para convertirse en el área de la ANM que facilite el engranaje y la coordinación con la institucionalidad encargada de materializar los más importantes proyectos económicos del Gobierno nacional, a saber, la reindustrialización del aparato productivo, la transición energética, el desarrollo agrícola y la construcción de infraestructura pública. La minería está en la base de estos programas, por lo que manejar la información del sector, determinar qué minerales se requieren para el desarrollo del país, planear su extracción y orientarlos a ese fin son tareas de esta vicepresidencia.

7

Justicia ambiental y democracia participativa

7.1. Acuerdo de Escazú

El Acuerdo de Escazú corresponde al desarrollo del principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, adoptada por más de 23 países de la

región América Latina y Caribe. Es un tratado que garantiza el acceso a la información, la participación ciudadana y la justicia ambiental, y en Colombia fue aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 2273 de 2022 y declarado constitucional e incorporado al ordenamiento jurídico del país mediante la Sentencia S-359 de 2024. La iniciativa está pendiente de reglamentación por el Gobierno nacional.

7.2. Audiencias públicas mineras (APM)

El déficit de democracia participativa ha sido la constante en el desarrollo del sector minero colombiano, como lo han señalado diversas sentencias de las Altas Cortes; una consecuencia de ello es el alto nivel de conflictividad socioambiental e incluso de rechazo a la extracción de minerales en algunas regiones del país.

Pese a las exhortaciones de la Corte Constitucional para que el Congreso de la República legisle y apruebe un procedimiento para que los ciudadanos, en ejercicio de su derecho a la participación, puedan expresar su opinión libre e informada respecto a proyectos en sus territorios, esta iniciativa no ha prosperado, también a pesar de las propuestas que desde las organizaciones sociales y los congresistas han sido presentadas al Congreso.

Las audiencias de participación de terceros (APT) que adelantaba la ANM hasta 2022 se limitaban a una reunión de coordinación y concurrencia con la alcaldía local, en la cual un delegado de la agencia le explicaba el objeto y el procedimiento de la audiencia; luego se llevaba a cabo la APT, en la que el titular exponía su proyecto y, aunque con una muy precaria convocatoria y asistencia de la comunidad, sus comentarios no trascendían ni eran obligatorios para el titular.

Para cumplir con los preceptos constitucionales y la normativa vigente, después del 7 de agosto de 2022, un equipo interdisciplinario de la ANM diseñó un procedimiento de coordinación y concurrencia nación-territorio, especialmente atendiendo lo ordenado por la Sentencia SU-095 de 2018, orientado a garantizar el grado de participación razonable y efectivo de los municipios y distritos respecto a las solicitudes y decisiones relacionadas con la explotación de los RNNR propiedad del Estado.

La Resolución 1099 del 22 de diciembre de 2023, modificada parcialmente por la Resolución 558 de 2024, adopta las APM, mediante las cuales se “busca garantizar el derecho a la participación real, inclusiva y efectiva de la comunidad, organizaciones sociales, entidades públicas y privadas en los procesos de titulación minera”. Todo

esto hasta que el país cuente con una ley que regule la participación ciudadana en temas mineros.

Durante 2024 se socializaron más de 300 solicitudes mineras en 56 municipios de once departamentos del país, logrando acuerdos en la mayoría de ellos; los proponentes se comprometieron a atender las solicitudes comunitarias relacionadas con salud, educación, ambiente, empleabilidad, apoyo a la economía local, etc.

Es claro, sin embargo, que se requiere una ley que permita materializar el derecho a la participación ciudadana y que permita hacer vinculantes las exigencias razonables de la comunidad en la decisión que antes se tomaba sin ninguna consideración social y ambiental.

Lo lamentable es que en el país existen actualmente más de 6000 títulos mineros, entregados al margen de esas consideraciones y que estos, excepto cuando se ha llegado a acuerdos con la comunidad y las autoridades locales, continuarán generando conflictos y problemas en los territorios.

7.3. Prohibición del uso de mercurio en la actividad minera

- a) La Ley 1658 de 2013 prohibió el uso, importación, producción, comercialización y manejo del mercurio en procesos industriales y mineros, y dio un plazo de cinco años para su erradicación total en la minería. Ese plazo venció el 15 de julio de 2018. Mediante la Ley 1658 de ese mismo año, el Gobierno colombiano ratificó el Acuerdo de Minamata, reforzando y ampliando lo ya establecido en la Ley 1658, y el Decreto 419 de 2021 va un poco más allá y prohíbe la fabricación, importación y exportación de productos con mercurio añadido.

Resulta, en consecuencia, contrario al derecho a un ambiente sano, a la salud, a los convenios internacionales y a las normas internas que los mineros continúen utilizando el mercurio para la extracción de oro en el país. La ANM propuso dos medidas para eliminar el uso de mercurio por sus efectos perjudiciales sobre la salud y el ambiente. El artículo 358 del Código Penal¹⁷ no indica un artículo específico que sancione el uso del mercurio, pues habla de sancionar la tenencia, la fabricación y el tráfico de sustancias y objetos peligrosos, y aunque impone multas y cárcel a quienes incurran en estos delitos en toda la cadena, desde la importación hasta su uso, su aplicación no ha sido efectiva y el uso en los sectores de la pequeña y mediana minería continúa siendo masivo. Además, en

las normas no se ha establecido qué debe hacer el agente de policía que retiene una carga con mercurio. Esto es algo que se debe resolver.

La ANM motivó y redactó un proyecto de ley para penalizar toda la cadena específica del mercurio, y el proyecto fue entregado a todas las entidades públicas que tienen que ver con el tema para que se pusieran de acuerdo, lo presentaran al Congreso de la República y se convirtiera en ley.

Hasta la fecha, el proyecto no ha sido presentado al Congreso, pese a que el uso del mercurio continúa causando graves problemas de salud en la población, conflictos entre comunidades (ciudadanos de Bucaramanga y los mineros del páramo de Santurbán) y la erogación de cuantiosos recursos públicos por sentencias contra el Estado por permitir su uso, a pesar de las normas que lo prohíben¹⁸.

b) La ANM también avanzó en un programa denominado Cero Mercurio para facilitar a los mineros formalizados los equipos que permitieran la extracción limpia del oro y, con ese objetivo, se realizaron varias actividades:

- Se organizó la primera feria virtual de fabricantes de tecnologías limpias para la extracción de oro en Colombia. Más de 40 personas naturales y jurídicas respondieron a la convocatoria y se elaboró un portafolio de la oferta nacional de tecnologías y equipos para la extracción limpia de oro.
- Se realizó una caracterización de los yacimientos auríferos en distintas regiones del país para verificar el tipo de tecnología para utilizar.
- Se propuso a varias compañías mineras, fondos gubernamentales y embajadas donar equipos identificados según la caracterización elaborada para entregarlos a mineros formalizados con la ANM, y para que puedan proceder a la extracción de oro libre de mercurio. La iniciativa fue socializada con las embajadas de China, Reino Unido y Suecia.
- El programa avanzó hasta su estructuración, sin embargo, su avance está en manos de la actual presidencia de la ANM.

7.4. Sentencia Ventanilla Minera del Consejo de Estado

La Sentencia 25000234100020130245901 del Consejo de Estado, cuya versión final

después de varias solicitudes de aclaración fue divulgada en septiembre de 2022, es la respuesta a una acción popular presentada por diversos líderes y organizaciones sociales contra las entidades encargadas de la formulación y adopción de las políticas, los planes y los programas que, por falta de articulación, son responsables de la afectación a los derechos colectivos (MinEnergía y MinAmbiente), y a las entidades encargadas de la aplicación de dichas políticas, la ANM y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

La sentencia corrige el déficit de protección ambiental en la regulación minero-ambiental vigente y expide ocho órdenes orientadas a proteger los derechos colectivos, que venían siendo vulnerados por la desarticulación institucional de los sectores de minas y ambiente, el déficit de información y de ordenamiento minero-ambiental del territorio, las debilidades del modelo de control y fiscalización de los títulos mineros, y el desconocimiento de la consulta previa.

Se trata de una sentencia revolucionaria que empieza por ordenar que: a) se modifique el ordinal tercero de una sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que iba en contravía de la protección de los derechos colectivos; b) el MinAmbiente, el MinEnergía y la ANM den aplicación a nueve artículos de la Ley 685 de 2001 —Código de Minas—; c) se acate lo resuelto en tres sentencias¹⁹ de la Corte Constitucional que a 2022 se habían ignorado, generando la vulneración de los derechos colectivos, así como una gran conflictividad en los territorios.

Las demás órdenes para destacar son:

- La ANM deberá en un término de dos meses exigir a los proponentes que aporten con su solicitud de títulos mineros un certificado de las autoridades ambientales competentes, en el que señale si el proyecto propuesto se superpone o no con algunas de las áreas protegidas y áreas de conservación, si el área se encuentra zonificada y si las actividades mineras están permitidas. En caso de duda y en aplicación del principio de precaución, la ANM deberá abstenerse hasta que exista plena certeza.
- La ANM, en un plazo de dos meses, actualizará la información que reporta en la plataforma ANNA Minería respecto a las áreas protegidas en las que existe certeza de la exclusión o restricción de las actividades mineras.
- En un plazo de tres meses, la ANM, el MinAmbiente y el MinEnergía formularán el

procedimiento y los mecanismos de coordinación interinstitucional necesarios para la expedición de los certificados ambientales (CA), los plazos máximos para su expedición y las garantías para el debido proceso de los peticionarios.

- Las entidades reseñadas deberán elaborar un estudio de diagnóstico y caracterización de los proyectos mineros que se superponen con territorios ambientalmente protegidos, de los impactos ambientales negativos generados por proyectos mineros que no cuenten con licenciamiento ambiental y de los proyectos mineros que no están siendo controlados en la fase de exploración.
- Para avanzar en el cumplimiento de estas órdenes, las entidades mencionadas debían elaborar un inventario de los pasivos ambientales, revisar y formular proyectos para corregir los vacíos en el proceso de titulación minera, actualizar las guías minero-ambientales, tener coordinación interinstitucional, delimitar y zonificar los ecosistemas estratégicos, y publicar la política minera nacional en un plazo de seis meses.

Esta sentencia del magistrado Roberto Augusto Serrato logró corregir los enormes vacíos minero-ambientales que se profundizaron en largas décadas de extractivismo y hacer lo que el legislativo tampoco ha hecho, pese a la presión social y a los conflictos ambientales, sociales y de orden público que se observan en algunas regiones del país.

Mediante el Decreto 107 de enero de 2023, el Gobierno nacional expidió las directrices para dar cumplimiento a la sentencia mencionada y las entidades comprometidas se dedicaron en un principio con bastante entusiasmo al cumplimiento de las órdenes judiciales, entre ellas, la creación de una mesa de trabajo interinstitucional para avanzar en el cumplimiento de las órdenes y la expedición de la Ley 2327, en la que se definen los pasivos ambientales y se fijan lineamientos para su gestión.

Una de las principales implicaciones de la sentencia es el filtro mediante una certificación ambiental que se colocó a las propuestas mineras anteriores a la sentencia y a las propuestas nuevas de contratos de concesión (CC) y contratos de concesión con requisitos diferenciales (CCRD). Esto, indudablemente, permitió romper con la práctica de entregar títulos mineros en cualquier lugar del país, sin ninguna consideración ambiental o social, y facilitó la articulación entre autoridades.

La ANM expidió 57 autos masivos de requerimientos de la certificación ambiental a las 4992 propuestas de CC y CCRD radicadas en la agencia antes de la expedición de la

sentencia, de las cuales el 59 % presentaron certificación a mayo de 2025, otro 23 % aportó la constancia de radicación de la solicitud de los CA, 18 % no dio respuesta y el 0,3 % de los casos están dentro de los plazos para aportar ese documento.

También en el periodo 2023, 2024 y mayo 2025 se radicaron 1703 solicitudes de CC y CCRD; analizadas 902 de esas propuestas, solamente 55 % tienen viabilidad, 6 % están sobre áreas incompatibles y 28 % están en áreas donde no hay certeza de que se puedan adelantar actividades mineras.

Otras órdenes avanzaron a buen ritmo, por ejemplo, la permanente actualización de las coberturas geográficas de ANNA Minería, gracias a la revisión permanente del Registro Único de Áreas Protegidas, que llevó a la actualización de 1522 polígonos, donde nunca más se aprobarán títulos mineros. También están los desarrollos tecnológicos de la ANM y el MinAgricultura para que se permita, en tiempo real, tramitar y fiscalizar el componente ambiental de los títulos mineros, garantizar la autenticidad, integridad y disponibilidad de la información, y mejorar los procesos de fiscalización conjunta.

Lo más importante de este proceso no es solo cumplir con las órdenes de la Sentencia Ventanilla Minera, sino continuar trabajando la dinámica y la experiencia acumulada por los equipos interinstitucionales, y coordinando acciones orientadas a la protección de las zonas protegidas y la delimitación y zonificación de las zonas donde la minería es prohibida o restringida, para no entregar concesiones mineras en ellas; así como evaluar los PTO con la misma información que los concesionarios entregan para obtener la licencia ambiental, y adelantar labores conjuntas de control y fiscalización minera.

Sin embargo, hay temas pendientes que requieren la atención, especialmente con la autoridad ambiental, entre ellos, los relacionados con la transformación y actualización de la plataforma tecnológica VITAL, que no ha permitido la interoperabilidad con la plataforma minera ANNA Minería, y que otras entidades, como las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), puedan acceder a su propia información. El MinAmbiente no permitió avanzar en el intercambio de información con las CAR que mejoraron sus plataformas tecnológicas y tampoco ha terminado la caracterización y delimitación de las áreas protegidas, pese a que ya se le venció el plazo previsto en la sentencia.

7.5. Cierre minero-ambiental

En la actualidad, 6876 títulos mineros se encuentran inscritos en el catastro minero. De ellos, 5567 tienen fecha cierta de terminación contractual a partir del 28 de enero de 2025 y gradualmente irán finalizando sin que existan normas precisas sobre el

cierre minero, pues un borrador para reglamentar la fase final del cierre minero se encuentra sin definición en el MinEnergía desde el 28 de febrero de 2025.

Pese a los artículos 45, 84 y 95 del Código de Minas vigente, de la existencia de unas guías minero-ambientales, el artículo 24 de la Ley 1753 de 2015, los artículos 1.º y 2.º de la Ley 2177 de 2021, el artículo 20 de la Ley 2250 de 2022, sentencias que ordenan expedir una regulación integral (SU-095 de 2018), y la Sentencia Ventanilla Minera del Consejo de Estado, hoy se corre el riesgo de que los títulos mineros terminados deriven en pasivos ambientales huérfanos y a perpetuidad, y de que a las nuevas solicitudes no se les imponga esa obligación estricta desde la aprobación del PTO minero y la licencia ambiental.

Si bien los concesionarios presentan una propuesta de cierre minero en sus PTO, lo cierto es que existen muchos vacíos en la reglamentación que hasta la fecha no se han corregido, entre ellos, su duración en el tiempo, el mantenimiento y monitoreo, y las garantías financieras que amparen esa obligación de los concesionarios mineros.

Hace falta también un procedimiento para evaluar el costo del cierre, lograr la coordinación de las autoridades mineras y ambientales para avanzar en un proceso que requiere de un esfuerzo concurrente, y definir un protocolo de cierre para la pequeña y mediana minería.

Existe consenso en que el cierre minero y el mal llamado abandono de los proyectos se deben planear desde la fase inicial del proyecto, de manera que vayan avanzando durante todo el ciclo minero, lo que sería muy importante para el control y mitigación de los impactos negativos sobre el ambiente y las externalidades que finalmente deriven en pasivos huérfanos.

En las obligaciones de los contratos de concesión de exploración y explotación en las AEM, la ANM avanzó en esa reglamentación, pero es obvio que se trata de un tema urgente y que la coordinación de las dos autoridades en esta materia no da espera. La aprobación en el Congreso de la República de la nueva Ley Minera resuelve muchas de estas inquietudes.

8

Los minerales estratégicos en el nuevo mapa geoestratégico mundial

Países desarrollados que planean sus economías a largo plazo levantaron su mano a comienzos del siglo para alertar sobre la inminencia de un fenómeno relacionado con la escasez en el mediano plazo de los ME y, desde entonces, se vive una batalla global entre las potencias tradicionales y las emergentes por el control y suministro de estos, con hondas repercusiones sobre la geopolítica y el orden económico internacional.

Los minerales han jugado un papel fundamental en el desarrollo de la humanidad y la batalla por su control, junto a los hidrocarburos, ha sido fuente de conflictos bélicos, invasiones, tensiones diplomáticas, guerras arancelarias y la formación de carteles de productores, pues estos constituyen la base del desarrollo de las potencias mundiales que ejercen un poder hegemónico y que han configurado un orden internacional funcional a sus intereses.

A la potencial escasez de los ME en el mediano plazo, se suma que estos, a diferencia del carbón y en algo a los hidrocarburos, están concentrados en pocos países, entre ellos, las potencias emergentes que actualmente se disputan el orden internacional con las potencias tradicionales.

La batalla de los últimos años por el control y disponibilidad de los ME relegó la preocupación por el cambio climático y los compromisos del Acuerdo de París, hizo añicos las bases de la escuela neoliberal, expresadas en el Acuerdo de Washington, y las metas de la transición energética, y, en el trasfondo de la escalada arancelaria de Trump 2, se vislumbra la lucha a muerte por el reacomodamiento de potencias, con todo su potencial bélico y la presión diplomática por el liderazgo y la hegemonía mundial.

Esta situación desplegó también una enorme fiebre exploratoria en busca minerales como lantano, cerio, neodimio, gadolinio e itrio, con anuncios, casi a diario, de descubrimientos en los sitios más recónditos del planeta. A esto se suma que las reservas de los ME están concentradas en pocos países, especialmente en China, nación que se disputa hombro a hombro la hegemonía mundial con Estados Unidos.

El mundo asiste entonces a hechos globales muy interesantes y sin antecedentes históricos que nos convierten en observadores privilegiados, y que podríamos resumir así:

- Potencias económicas emergentes luchan actualmente por un espacio geopolítico y económico global disputando la condición hegemónica que desde la Revolución Industrial mantuvieron potencias económicas tradicionales.
- En esa transición geopolítica, el mundo presencia a diario guerras entre naciones, presiones diplomáticas, invasiones, trueques de armas para la guerra por ME, innovaciones tecnológicas y jugadas corporativas en busca de nuevos mercados de microchips y autos eléctricos, exploración geológica en lugares inverosímiles por ME y una cadena de decisiones y contradecisiones en la guerra arancelaria.
- La imposición de aranceles pulverizó los fundamentos de la teoría económica neoliberal que propugna por la no intervención del Estado en el mercado, que desdibuja la suprainstitucionalidad global construida desde la segunda posguerra, como la Organización Mundial del Comercio (OMC), y que amenaza con el retorno al proteccionismo económico y al fortalecimiento de las democracias iliberales o democracias sin derechos²⁰.
- La lucha por la hegemonía mundial coincide con la crisis climática y el ascenso de nuevas potencias reunidas en la asociación intergubernamental BRICS, conformada, entre otros, por China, India, Rusia, Sudáfrica y Brasil.
- El incremento vertiginoso de la demanda por ME por parte de las grandes potencias económicas del mundo, dado que estos son fundamentales para continuar el desarrollo de la infraestructura energética, el transporte y la industria bélica.
- Los principales minerales demandados son el cobre, el cobalto, el litio, el tungsteno y las tierras raras, entre otros. El cobre, por ejemplo, es vital para la

expansión de la inteligencia artificial, los vehículos eléctricos y la transición a energías limpias; su autoabastecimiento explica el resurgimiento de la economía china (5,4 % en 2024).

Mantener el poder económico, político y militar depende ahora en buena medida de los ME y de su disponibilidad, por lo que las potencias luchan por garantizarse el control y suministro de estos minerales, y mucho más por aquellos que no se encuentran en su propia geografía.

¿Qué papel podría jugar Colombia, con sus ME, en ese nuevo escenario mundial? No hay muchas respuestas: o continúa haciendo lo mismo que en las últimas décadas, es decir, suministrando sin agregación de valor sus minerales a bajo costo a multinacionales y países desarrollados (extractivismo) o toma la decisión de actuar con soberanía e independencia y utilizar sus ME para generar desarrollo económico y bienestar social, enmarcados en intereses superiores como la gestión del cambio climático y la protección de sus ecosistemas, el agua, la soberanía alimentaria y los derechos humanos, sustituir importaciones y exportar de bienes finales.

Para no generar falsas expectativas: Colombia no es un país minero. Para observarlo, basta con mirar su bajo aporte al PIB, menos del 2 % en 2025; sin embargo, tiene 17 ME²¹. Aunque sus reservas están muy por debajo de países del continente como Chile, Perú, Bolivia, Argentina y Brasil, también es cierto que el bajo nivel de conocimiento del subsuelo conlleva desconocer y subestimar el verdadero potencial minero del país.

Aun así, el camino correcto es blindar lo andado mediante una nueva Ley Minera soberana que garantice que los ME se orienten al desarrollo económico del país y al bienestar socioambiental de 50 millones de ciudadanos. Los ME, preferentemente, deben orientarse a apoyar la reindustrialización de la economía, la transición energética, el desarrollo agrícola y la construcción de infraestructura pública.

Sobre los instrumentos para alcanzar estos objetivos, se puede decir que unos arrancaron, otros van en la mitad del camino y otros no empezaron, pero en la agenda de un nuevo gobierno progresista debe darse continuidad al Plan Nacional de Conocimiento Geocientífico, a la creación de una empresa pública minera, las cadenas productivas, los DMEP, la definición de las Áreas de Reservas Estratégicas Mineras (AEM), las rondas mineras y un mayor control a la actividad.

9

Retos y recomendaciones para un nuevo gobierno 2026-2030

La TEJ debe ser elevada a una política de Estado por su trascendencia global y nacional, sus múltiples dimensiones e impactos diversos y su relevancia, que va desde el cuidado del planeta a la supervivencia de los seres humanos, pasando por la gestión del cambio climático, el cuidado del agua, la preservación de los ecosistemas, la seguridad alimentaria, el bienestar social, los derechos humanos y el desarrollo económico.

Para que la política de TEJ trascienda los periodos presidenciales de cuatro años y no quede expuesta al vaivén de intereses partidistas y gobiernos de turno es necesario:

- a) Definir objetivos y metas de largo plazo que permitan una verdadera transformación de nuestra sociedad y la economía, y una transición de la demanda de combustibles fósiles y energías convencionales, para que también por esta vía se logren más rápido los objetivos de la transición.
- b) Buscar el mayor consenso social posible para que esos objetivos y metas de la TEJ se conviertan en políticas de largo plazo.
- c) Blindarla socialmente para evitar desviaciones de las metas por intereses particulares o que se utilice para fines electorales.

Seguir con planes de desarrollo a cuatro años pensando que en ese breve periodo se va a construir el cambio es condenar al país, a su economía y a la sociedad al fracaso. En los cuatro años del Gobierno 2022-2026 apenas se dejarán las bases de los objetivos de largo plazo, sobre todo porque el cambio tiene grandes enemigos en la misma institucionalidad, en la oposición política y en los grupos fácticos enquistados en las instancias de poder y decisión.

Los riesgos y obstáculos son enormes, pues durante varias décadas más el país deberá arrastrar con “la herencia del extractivismo”, es decir, con más de 6000 títulos mineros

suscritos bajo las condiciones de la Ley 685 de 2001, de manera que lo que viene es un largo periodo de transición minera hasta la terminación de estos títulos y la consolidación de una nueva minería responsable con el futuro del país.

Para sacar adelante este propósito, el país necesita modificar el marco regulatorio del sector minero y aprobar una ley que refleje el interés nacional, y que les permita a los gobiernos avanzar en el desarrollo de un sector responsable y comprometido con el futuro del país, así como construir una nueva institucionalidad sectorial ajustada a las renovadas políticas de Estado.

Se requiere que el Congreso de la República debata y apruebe el proyecto de una nueva Ley Minera presentado por el MinEnergía, y continuar con los procesos de reingeniería sectorial. Sin abandonar su obligación de administrar los RNNR del país, el MinEnergía debe fortalecer sus competencias hacia la TEJ, expedir la regulación que permita viabilizar y materializar esa política, y alinear las entidades adscritas y vinculadas a ese propósito nacional.

Debe evaluarse de nuevo la posibilidad de transformar el MinEnergía en un Ministerio de Energías Limpias o No Convencionales; la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) en el Instituto Nacional de Energías Limpias, para que se encargue de los combustibles fósiles en transición, de promover las energías limpias en el territorio y del desarrollo de las comunidades energéticas; y la ANM en una nueva entidad que vincule la minería con el desarrollo económico, reorientando los ME a través de las cadenas productivas para la reindustrialización, la transición energética y el desarrollo agrícola.

Ecopetrol debe enfocarse en la exploración y explotación de gas, que el país va a necesitar por varios años más hasta que las energías limpias lo puedan reemplazar, y continuar avanzado en la reconversión de sus operaciones mediante la generación y el consumo de energías limpias para reducir costos y lograr una mayor productividad.

Promover la TEJ sin investigación, innovación y nuevas tecnologías (I+i+T) es un imposible, por eso, el Estado debe garantizar los recursos para impulsar estas actividades a través de las universidades públicas y, en alianzas de estas con el sector privado, promover la investigación e innovación de manera que permitan superar el atraso tecnológico de la economía colombiana.

También es necesario aumentar la presencia de la autoridad minera en el territorio nacional, mediante la apertura de oficinas en las zonas de mayor actividad minera, especialmente en el oriente del país, y abrir una discusión sobre la conveniencia de

que la ANM mantenga la titulación, el control y el seguimiento de los ME, y delegar la titularización, el control y el seguimiento de los demás minerales a las entidades territoriales.

La Política Minera Nacional “Una Nueva Visión de la Minería en Colombia”, elaborada por la UPME y presentada al MinEnergía en mayo de 2023, debe ser revisada y aprobada por ese ministerio, pues es la base de la gestión de las demás entidades del sector. Sin ese instrumento, que se debió aprobar al comienzo del Gobierno, no es posible que las entidades adscritas y vinculadas avancen hacia el mismo norte.

Esos compromisos deben definirse en el más alto nivel del Estado y desde allí asignar responsabilidades y recursos a las demás instancias concurrentes, valga decir, desde los ministerios y sus entidades adscritas hasta las autoridades departamentales y locales, y organizaciones sociales en representación de las comunidades y sus territorios.

A continuación, se presentan sugerencias y recomendaciones, divididas en los tres grandes ejes de la TEJ, para continuar por el camino emprendido sin perder el norte de las responsabilidades y los compromisos más importantes de una sociedad del siglo XXI:

I. Cambio climático, descarbonización y minería

- Avanzar en el cumplimiento de los compromisos internacionales relacionados con la gestión del cambio climático y la reducción de emisiones que contaminan la atmósfera, con el fin de prevenir las graves consecuencias sobre la vida y la salud de los colombianos.
- Continuar con la política de descarbonización de la economía manteniendo la prohibición de nuevos contratos de carbón térmico a gran escala y cielo abierto, pero garantizando los derechos legales y contractuales de los mineros con títulos vigentes. El carbón siderúrgico debe mantenerse como un mineral estratégico por su aporte a la fabricación de coque y aceros; sin embargo, se necesita reforzar las condiciones técnicas para mitigar y controlar las emisiones de gases contaminantes.
- Eliminar gradualmente la dependencia de los combustibles fósiles avanzando con rapidez en la generación de energías limpias y de conocimiento y nuevas tecnologías que agilicen la transición; acelerar el avance de las comunidades

energéticas para democratizar el uso de energías y reducir la dependencia de los combustibles fósiles, terminar gradualmente la generación de energía térmica o a carbón y erradicar el uso de leña, fomentando procesos de diversificación económica y reconversión laboral de los mineros del carbón térmico.

- Definir mediante el trabajo conjunto del MinAmbiente, el MinAgricultura y el MinEnergía las áreas o regiones donde en definitiva no pueden desarrollarse actividades mineras. Además, se necesita delimitarlas y georreferenciarlas para incluirlas en el catastro minero, pero teniendo en cuenta que, debido al bajo conocimiento del subsuelo, no se vayan a esterilizar recursos o reservas de ME.
- El camino recorrido con las Reservas Ambientales Temporales y las ZPPA y APPA es importante, pero debe buscarse un mayor consenso social, así como la articulación con la autoridad minera, y declarar esas áreas con estudios sólidos evitando en lo posible la esterilización de los ME. Solo de esta manera será posible cuidar el agua y los ecosistemas, prevenir la conflictividad social y asegurar la planeación del Estado en materia minera, garantizando la extracción con responsabilidad.
- El MinEnergía deberá expedir el decreto que reglamenta el cierre ambiental, cuyo borrador lleva ya varios meses sin avance, y aprobar el Plan de Desarrollo Minero elaborado por la UPME.
- Fortalecer las acciones de control y fiscalización minera, actualizar las causales de caducidad de los títulos mineros e impulsar las decisiones de la ANM sobre el control a la producción, la trazabilidad minera y los estándares para la presentación de informes sobre recursos y reservas mineras.
- Mayor control y fiscalización de los 6900 contratos mineros que durante varias décadas más continuarán operaciones sobre la base del Código de Minas de la Ley 685 de 2001 y otras modalidades anteriores, como los contratos en virtud de aporte.
- La formalización minera debe reestructurarse en varios frentes: 1) se necesita definir una política de formalización más allá de los acuerdos suscritos para levantar los paros mineros; 2) hace falta la formalización minera en el marco de las economías populares para garantizar la viabilidad y sostenibilidad de los pequeños mineros; 3) los pequeños mineros que no puedan ser formalizados, se deben

vincular a procesos de reconversión laboral o diversificación productiva; 4) hay que erradicar el uso del mercurio penalizando expresamente la cadena desde la importación al uso en la pequeña y mediana minería; 5) se requiere vincular a los pequeños mineros asociados a las cadenas productivas; 6) urge crear incentivos a la formalización de los pequeños mineros desde las comercializadoras de oro y carbón; 7) con la información geocientífica que entregue el SGC, se deben impulsar la legalización y asociatividad de los pequeños mineros en las Áreas de Reserva para Formalización (ARF); 8) promover la formalización minera a través de las comercializadoras de oro.

- Garantizar los derechos de las comunidades étnicas y los campesinos.

II. Derechos, ambiente y diversificación productiva

- La vigencia de los derechos humanos, el interés general y la soberanía nacional deben ser los raseros con los cuales se mida la legitimidad de las leyes y demás normas que rijan para el sector minero colombiano.
- Reglamentar el Acuerdo de Escazú y, en línea con el derecho a la participación ciudadana, dar fuerza legal a las APM en la Ley Minera.
- Vincular la minería en el cumplimiento de los compromisos locales e internacionales sobre la gestión del cambio climático y reducción de emisiones de gases CO₂.
- Elevar a estándar legal las órdenes temporales de la Sentencia del Consejo de Estado conocida como Ventanilla Minera, entre ellas, la articulación interinstitucional minero-ambiental, la certificación ambiental para definir la titulación minera, el cierre minero y la gestión de los pasivos ambientales. Las CAR deben articularse a estos propósitos.
- Avanzar en la puesta en marcha los DMEDP con recursos, dado que son los instrumentos más importantes del Estado para apoyar regiones mineras que perdieron su vocación tradicional. Además, permiten a las comunidades buscar otros caminos para garantizar la vida digna, el ambiente sano y el derecho al trabajo de sus habitantes. Gobiernos y empresas mineras deben aportar recursos económicos para sacar adelante este programa.

III. Minerales estratégicos, cadenas productivas y desarrollo económico

- Colombia no conoce su potencial minero. Es necesario que el SGC avance con los recursos que provee el Sistema General de Regalías (SGR) para evaluar los recursos y reservas, especialmente de los ME. Esa información es fundamental para el sector minero y su vinculación con el desarrollo económico del país.
- Con la información del Plan de Conocimiento Geocientífico, el Gobierno nacional deberá planear la extracción y el aprovechamiento de los ME, de acuerdo con las necesidades definidas en los programas de reindustrialización, TEJ, desarrollo agrícola y construcción de infraestructura pública.
- Vincular la minería al desarrollo económico y el bienestar social mediante la construcción de las cadenas productivas a partir de los ME que permitan agregar valor, generar regalías, impuestos y empleo, así como sustituir exportaciones e importaciones de bienes finales.
- Crear Ecominerales para garantizar la soberanía del sector, recuperar la planeación y la autonomía minera, y construir la cadena de suministro de insumos minerales necesarios para el desarrollo económico y el bienestar social.
- Impulsar las rondas mineras para vincular al sector privado en el desarrollo del sector. Promover las subastas de ME, sobre todo orientadas a la construcción de cadenas productivas, el montaje de plantas de procesamiento para la generación local de valor agregado a partir de esos minerales y su disposición al servicio del mercado local.
- El DNP y el Ministerio de Industria y Comercio (MinComercio) deben ser las entidades encargadas de vincular la minería al desarrollo nacional, identificar los minerales necesarios para impulsar la reindustrialización, la transición energética, el desarrollo agrícola y la construcción de infraestructura pública, y definir los montos de minerales requeridos para que la autoridad minera avance en la titulación y se alcancen los volúmenes necesarios para responder a la demanda local, sustituyendo importaciones.
- Eliminar los incentivos tributarios a la extracción de minerales y generar estímulos para la promoción de proyectos de valor agregado con los ME.

- Los nuevos títulos que la autoridad minera entregue a particulares para la explotación de ME deben incluir contraprestaciones adicionales más allá de las regalías. Como se explicó en el numeral 8, estos tienden a la escasez a mediano plazo ante una creciente demanda y son objeto de una batalla global entre países desarrollados para garantizar el control de la economía y su poder hegemónico mundial.
- Las tarifas de las regalías establecidas desde la Ley 141 de 1994 se tienen que revisar a la luz del nuevo escenario minero mundial y deben orientarse a financiar la diversificación económica regional y la TEJ.
- Promover una reforma al acto legislativo que creó el SGR, que reoriente una parte de estos recursos a financiar el Fondo para la TEJ.

Notas y referencias

¹ Sentencia de Ventanilla Minera. (4 de agosto de 2022). Consejo de Estado. <https://www.anm.gov.co/te-invitanos-conocer-la-sentencia-de-ventanilla-minera-aqui>

² Decreto 1374 de 2013. (27 de junio de 2013). Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/01/decreto-1374-de-2013.pdf>

³ Véase el artículo 32 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/pnd-2022-2026>

⁴ Pardo, A. (2025, 10 de agosto). Carbón a Israel: una decisión simbólica salpicada por un debate insustancial. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/carbon-israel-una-decision-simbolica-salpicada-debate-insustancial>

⁵ Resolución 1006 del 30 de noviembre de 2023. Agencia Nacional de Minería. <https://www.anm.gov.co/resolucion-anm-1006-de-30-noviembre-de-2023>

⁶ MinAgricultura. (2025). *El sector agricultura, protagonista de la reactivación económica durante el primer trimestre de 2025*. <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/El-sector-Agricultura,-protagonista-de-la-reactivaci%C3%B3n-econ%C3%B3mica-durante-el-primer-trimestre-de-2025-.aspx>

⁷ World Travel & Tourism Council. (2025). *El sector turístico de Colombia podría batir récords y aportar 21.6 mil millones de dólares a su economía durante el 2025: WTTC*. <https://wttc.org/news/el-sector-turistico-de-colombia-podria-aportar-21-6-mil-millones-de-dolares-a-su-economia-en-2025>

⁸ Departamento Nacional de Planeación. (2025). *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*. <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/pnd-2022-2026>

⁹ Acosta, J. y Rodríguez, J. (2025, 7 de abril). Drummond también bajará su producción de carbón en Colombia por condiciones del mercado. *Portafolio*. <https://www.portafolio.co/energia/drummond-anuncia-que-bajara-su-produccion-en-colombia-por-condiciones-del-mercado-627412>

¹⁰ Rodríguez, J. (2025, 25 de marzo). La razón por la que Cerrejón comenzará a reducir su producción de carbón. *Portafolio*. <https://www.portafolio.co/energia/cerrejon-comenzara-a-reducir-su-produccion-anual-de-carbon-por-que-626474>

¹¹ CNV Internationaal. (2024). *Voces desde el Cesar: una encuesta que evidencia la realidad tras el cierre minero*. <https://justtransition.cnvinternationaal.nl/es/actualidad/Articulos/voces-desde-el-cesar-una-encuesta-que-evidencia-la-realidad-tras-el-cierre-minero>

¹² Procuraduría General de la Nación. (2024). *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>

¹³ Agencia Nacional de Minería. (2025). *Beneficiarios formalización minera 2025*.

<https://www.anm.gov.co/beneficiados-formalizacion-minera>

¹⁴ Valencia, M. (2023). *Minería en Colombia cada vez más conectada con el crimen organizado: informe*. <https://insightcrime.org/es/noticias/mineria-ilegal-colombia-conectada-crimen-organizado/>

¹⁵ El programa Cero Mercurio fue lanzando por la ANM en 2024 y buscaba facilitar a los mineros formalizados equipos para la extracción limpia de minerales.

¹⁶ Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Documento CONPES 4129 de 2023. Política Nacional de Reindustrialización*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/4129.pdf>

¹⁷ Ley 1773 de 2016. (6 de enero de 2016). Congreso de la República de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=68134>

¹⁸ Sentencia del Tribunal Administrativo del Chocó que ratificó en mayo de 2022 el pago de 50 SMLMV a unas 19.000 habitantes del municipio de Río Quito (aproximadamente 445,432 millones de pesos), por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial, el municipio de Río Quito, CODECHOCO y la ANM, debido a contaminación de sus aguas con mercurio utilizado en procesos mineros en el territorio.

¹⁹ Sentencias C-339 de 2002, C-443 de 2009 y C-389 de 2016.

²⁰ Garay, L. J. (2025). *Hacia un modelo liberal y neomercantilista con la administración Trump 2.0*. Fundación Vortex.

²¹ Resolución 1006 del 30 de noviembre de 2023. Agencia Nacional de Minería. <https://www.anm.gov.co/resolucion-anm-1006-de-30-noviembre-de-2023>



Imagen de Andrés Martínez en Pixabay

Desafíos regulatorios: ¿qué se necesita para construir una minería que responda a las necesidades del ambiente, la sociedad y la economía?

Ivonne del Pilar Jiménez García*



* Abogada de la Universidad Santo Tomás, con magíster en Derecho Público de la Universidad de los Andes (Colombia). Estudios de posgrado en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en la Universidad Externado de Colombia, en Derecho Administrativo en la Université Paris II-Panthéon-Assas (Francia) y en Gestión Pública e Instituciones Administrativas en la Universidad de los Andes. 25 años de experiencia pública dirigiendo y liderando entidades públicas en organismos de control, y en los sectores de justicia y minas y energía, entre otros. Exvicepresidenta de Contratación y Titulación de la Agencia Nacional de Minería (ANM).

1

Introducción

La actividad minera en Colombia, desde la presentación de la solicitud de un área para la exploración y explotación y la ejecución del título minero hasta el cierre del proyecto, está regulada por la Ley 685 de 2001²², norma expedida en el marco de la política de apertura económica de la época y la facilitación y promoción del ingreso de inversión extranjera bajo la hipótesis de que Colombia es un país minero.

En clave de ello, la legislación de 2001 se basa en la flexibilidad del ingreso y en la posibilidad de realizar exploración y explotación minera con requisitos simples, facilitando que las empresas privadas nacionales y extranjeras desarrollen estas actividades sin mayores barreras.

A pesar de que han transcurrido más de dos décadas desde la expedición de esa ley, no ha habido voluntad política para modificar, reformar ni ajustar en debida forma esos pilares que la fundan. Si bien hubo un intento de modificación con la expedición de la Ley 1382 de 2010, esta no superó el juicio de constitucionalidad por la carencia del proceso de consulta previa (Sentencia C-366 de 2011)²³.

Las reformas a la legislación minera han operado a través de las leyes que adoptan los planes nacionales de desarrollo, donde también convergen la política y el programa de gobierno de turno. Esto ha llevado a que el modelo minero base de la Ley 685 de 2001 se mantenga y a que no se haya armonizado con los cambios del mundo globalizado y las realidades del territorio. Así las cosas, las normas de carácter internacional y la jurisprudencia han intervenido en la legislación minera colombiana y se ha llegado incluso a que, a través de sentencias judiciales, se incorporen elementos que debían ser de exclusiva iniciativa legislativa.

Esto hace que definitivamente sea necesario un nuevo marco regulatorio en un mundo que está hablando de minerales críticos y estratégicos, de la transición energética, del cambio climático, del agua, de la seguridad alimentaria, de las reivindicaciones sociales y de los derechos humanos. Así, se requiere una nueva regulación que brinde

seguridad jurídica a las personas y empresas para desarrollar una actividad minera en el país que contribuya al desarrollo económico con una debida planificación del territorio y protección del ambiente.

En 2023, el Gobierno actual presentó al sector minero el primer borrador del proyecto de Ley Minera para la Transición Energética Justa, la Reindustrialización Nacional y la Minería para la Vida. Siguiendo lo señalado por la Corte Constitucional en diferentes sentencias, como la SU-123 de 2018, en los años siguientes fue consultado por el MinEnergía y el MinInterior con (i) los pueblos indígenas; (ii) las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; y (iii) el pueblo rom o gitano. El 1.º de octubre de 2025, el Gobierno nacional radicó el texto consultado para su trámite legislativo ante el Congreso de la República.

Además, es imperativo reflexionar sobre la autoridad minera del país. Si se circunscribe al marco de la Ley 685 de 2001, la autoridad minera simplemente sería aquella que facilita, como lo dice esa misma norma, la posibilidad de solicitar y ejecutar el título minero (art. 258).

Con base en ese principio legal, el Instituto Colombiano de Geología y Minería (INGEOMINAS), que sobrevivió a la supresión pensada por el expresidente Álvaro Uribe Vélez, asumió en 2003 la administración del recurso minero. Así, se incorporó en su estructura la Dirección del Servicio Minero, con las subdirecciones de Contratación y Titulación, y Fiscalización y Ordenamiento Minero.

Posteriormente, en el proceso de revisión de escisión y fusión de entidades y la creación de agencias en el Gobierno de Juan Manuel Santos, en el año 2011 se creó la Agencia Nacional de Minería (ANM) con una estructura muy similar a la que tenía INGEOMINAS.

La administración minera ha podido ser ejercida por las gobernaciones a través de las delegaciones mineras; así, a departamentos como Antioquia, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cesar, La Guajira y Norte de Santander se les delegó la administración del recurso minero de manera total o parcial, pues, en algunos casos, la administración de minerales como las esmeraldas y el carbón fue reservada a la autoridad minera nacional.

En el actual Gobierno, con muchas críticas, se terminó la delegación minera al departamento de Antioquia, que llevaba más de 20 años administrando el recurso minero en su jurisdicción. Esa era la única existente. De esta manera, la administración

del recurso minero en el territorio nacional está centralizada en la ANM; así, en clave del debate que el país enfrenta en la actualidad con el modelo centralista y la autonomía territorial (la gran dependencia de los recursos de la nación y la toma de decisiones desde un escritorio en Bogotá), es necesario reflexionar sobre la institucionalidad minera.

Con base en lo expuesto, los próximos apartados abordarán (i) el marco regulatorio actual de la Ley 685 de 2001 y su incidencia en el modelo minero del país, (ii) el papel del Congreso de la República y las Altas Cortes en el desarrollo de la regulación minero-ambiental, (iii) los desafíos regulatorios para una Ley Minera con una nueva visión y (iv) la necesidad de una nueva institucionalidad para una mejor administración del recurso minero.

2

Marco regulatorio actual y su incidencia en el modelo minero del país

La actividad minera nacional está regulada por la Ley 685 de 2001, bajo un modelo de apertura económica y de un Estado facilitador y promotor del ingreso de la inversión privada extranjera y nacional, con la premisa de que Colombia es un país minero. Las reformas a la Ley 685 de 2001 han operado únicamente a través de las leyes que adoptan los planes nacionales de desarrollo (tabla 1).

Tabla 1. Modificaciones a la Ley 685 de 2001 vía planes nacionales de desarrollo

Plan Nacional de Desarrollo	Aspectos modificados de la Ley 685 de 2001
Ley 1450 de 2011: "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014".	Creación de reservas mineras estratégicas, suspensión y caducidad de títulos por razones de seguridad, y aumento de multas para el cumplimiento de las obligaciones mineras.
Ley 1753 de 2015: "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 'Todos por un Nuevo País'".	Clasificación de la minería, capacidad económica para la presentación de propuestas de concesión minera y cesión de áreas, plan de gestión social, integración de áreas, cierre minero y canon superficiario.
Ley 1955 de 2019: "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 'Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad'".	Cesión de derechos, sistema de cuadrícula, prórrogas de contratos del Decreto 2655 de 1988, servidumbre minera, fiscalización de otras figuras con prerrogativas de explotación, propuestas de contrato de concesión con requisitos diferenciales, minería de subsistencia, Estándar Colombiano para el Reporte Público de Resultados de Exploración, Recursos y Reservas Minerales de la Comisión Colombiana de Recursos y Reservas Minerales, integración de áreas y regalías en régimen de propiedad privada.
Ley 2294 de 2023: "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 'Colombia Potencia Mundial de la Vida'".	Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva y Áreas de Reserva Estratégica Minera para el Desarrollo de Proyectos Asociativos.

Fuente: elaboración propia.

Para explorar y explotar minerales en Colombia, el interesado debe presentar una propuesta de contrato de concesión, cumpliendo los requisitos exigidos por la ley, bajo el principio conocido como "primero en el tiempo, primero en el derecho" (art. 16 de la Ley 685 de 2001).

Al inicio de la vigencia de la Ley 685 de 2001 bastaba con la cédula de ciudadanía o de extranjería y un plano topográfico para pedir hasta 10.000 hectáreas en concesión en el territorio nacional. Esta época, llamada por un exministro de Minas y Energía "la piñata minera"²⁴, generó un mercado especulador de títulos que hoy en día persiste. En efecto, en el período 2004-2011 la autoridad minera era el INGEOMINAS (hoy Servicio Geológico Colombiano [SGC]); en cifras de la Contraloría General de la República (2011), entre los años 2000 y 2010, la actividad minera tuvo un incremento de 1089 %: mientras en el año 2000 se otorgaron 105 títulos mineros, en el año 2010

la cifra aumentó a 1144. Así las cosas, en 2010, en total, el país contaba con 9230 títulos mineros²⁵.

Con los años se han ido incluyendo requisitos de orden técnico y económico que, si bien han limitado el ingreso con el fin de acreditar idoneidad técnica y capacidad financiera de los futuros titulares mineros, no han resuelto la presencia de especulación de áreas debido al principio de “primero en el tiempo, primero en el derecho”.

Ahora bien, para realizar la solicitud de áreas se debe acreditar el pago de un valor incólume de un salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV), sin importar la extensión del área que se solicite, y su radicación se tiene que hacer a través de ANNA Minería. El Sistema Integral de Gestión Minera (SIGM), cuyo nombre registrado es ANNA Minería, es una plataforma informática cuyo propósito es administrar integralmente las solicitudes y los títulos mineros de Colombia, mediante la gestión de la información geoespacial y los datos alfanuméricos, incluida la cuadrícula minera.

ANNA Minería tiene su génesis en la cooperación con el Gobierno de Canadá, materializada con el Memorando de Entendimiento (MOE) entre el MinEnergía de Colombia y el Departamento de Relaciones Exteriores, Comercio y Desarrollo de Canadá del 31 de mayo de 2017, que soportó el proceso adelantado por la Fundación Agriteam para la selección del respectivo proveedor de cara a la adquisición, adaptación y puesta en producción de una solución de *software* COTS (*commercial off-the-shelf*) para la implementación del SIGM. El proveedor Pacific GeoTech Systems (PGTS) actualmente es el encargado de cualquier desarrollo de la plataforma. Si bien se otorgó un licenciamiento de uso ilimitado y a perpetuidad sin ninguna restricción a la ANM, los desarrollos deben hacerse a través de un único proveedor.

La radicación por la plataforma ha generado asimetrías en el ingreso de áreas, pues quienes cuentan con tecnologías y algoritmos para la creación de “robots radicadores” pueden lograr presentaciones en segundos, mientras que quienes siguen el paso a paso de la plataforma lo hacen en un mayor tiempo. Aunque la autoridad minera ha incluido CAPTCHAs y algunos tipos de parches en la plataforma, las quejas persisten frente a la desigualdad de condiciones en el ingreso de solicitudes.

El modelo ordinario de otorgamiento de áreas mineras para la exploración y explotación se inicia con la presentación de una propuesta de contrato de concesión ordinaria (PCC) o en la modalidad diferencial (PCCD), que debe cumplir con diversos requisitos, muchos de ellos originados en pronunciamientos de las Altas Cortes (tabla 2).

Tabla 2. Requisitos de las propuestas de contrato de concesión

Tipo	Requisitos	Normas
Jurídicos	Diligenciar la solicitud en ANNA Minería y acreditar capacidad legal, no estar incurso en causales de inhabilidades o incompatibilidades. Las personas jurídicas deberán acreditar además una vigencia superior a 31 años desde el momento de la radicación de la solicitud.	Arts. 17, 18 y 20 de la Ley 685 de 2001.
Financieros	Certificación ambiental (requisito temporal).	Resolución 352 del 4 de julio de 2018, modificada por la Resolución 1007 de 2023, y Resolución 614 de 2020, modificada por la Resolución 696 de 2024, todas de la ANM.
Técnicos	PCC: señalamiento de área, minerales, formato A. PCCD: señalamiento de área (no mayor a 100 hectáreas), minerales, formato A o anexo técnico (aplica para explotación)	Art. 271 de la Ley 685 de 2001, Resolución 143 de 2017. Art. 271 de la Ley 685 de 2001, Decreto 1378 de 2020, Resolución 614 de 2020.
Ambiental	Certificación ambiental (requisito temporal).	Sentencia Ventanilla Minera, Orden Temporal 1.3.1, Circular
Audiencia pública minera	Realización de la audiencia pública minera en territorio.	Art. 259, Resolución 1099 de 2023, modificada por la

Fuente: elaboración propia.

Las áreas se pueden solicitar hasta con una extensión de 10.000 hectáreas (art. 65, Ley 685 de 2001), a través del sistema de cuadrícula minera (art. 21, Ley 1753 de 2015, y art. 24, Ley 1955 de 2019), cercana a 1,24 hectáreas, y hay límites cuando se trata de áreas en corrientes de aguas (art. 64, Ley 685 de 2001).

El contrato único de concesión se otorga por 30 años, prorrogables por otros 30 años; este contempla las etapas de exploración, construcción y montaje y explotación. No se encuentra previsto el cierre minero como etapa; sin embargo, hay una obligación incorporada vía Plan Nacional de Desarrollo (PND).

La etapa de exploración no exige licencia ambiental y social, y tiene una duración de tres años, prorrogables hasta 11 años. La etapa de construcción y montaje también tiene una duración de tres años, prorrogables hasta por un año más, y la etapa de explotación dura 24 años o el restante, en caso de que sean mayores las otras etapas.

Para el inicio de la etapa de construcción y montaje, y el comienzo de actividades de explotación, se requiere del programa de trabajos y obras (PTO), y de manera concomitante la consecución de la licencia ambiental expedida por la autoridad ambiental competente. El artículo 328 de la Ley 1955 de 2019, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’”, adopta el Estándar Colombiano para el Reporte Público de Resultados de Exploración, Recursos y Reservas Minerales de la Comisión Colombiana de Recursos y Reservas Minerales, o cualquier otro estándar internacionalmente reconocido por el Committee for Mineral Reserves International Reporting Standards (CRIRSCO), para la presentación de la información de los recursos y reservas minerales existentes en el área concesionada. Además, dispone que la información sobre los recursos y reservas existentes en el área concesionada debe estar estructurada en las condiciones previstas en el mencionado estándar, y presentarse por el titular minero junto con el PTO o el documento técnico correspondiente o su actualización, sin perjuicio de que dicha información pueda ser requerida por la autoridad minera en cualquier momento durante la etapa de explotación.

Como requisito incorporado por el artículo 22 de la Ley 1753 de 2015, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un Nuevo País’”, se incluyó la obligación del concesionario de elaborar y ejecutar planes de gestión social que contengan los programas, proyectos y actividades que serán determinados por la autoridad minera de acuerdo a la escala de producción y capacidad técnica y económica de los titulares.

Los contratos de concesión de la Ley 685 de 2001, antes de su vencimiento, podrán prorrogarse hasta por 30 años mediante acta firmada por las partes. Vencida esta prórroga, el concesionario tendrá preferencia para contratar y continuar con las labores de explotación.

Frente al cierre minero, el artículo 24 de la Ley 1753 de 2015, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un Nuevo País’”, estableció que el Gobierno nacional debe establecer las condiciones ambientales, técnicas, financieras, sociales y demás que tendrá que observar el titular minero al momento de ejecutar el plan de cierre y abandono de minas, incluyendo el aprovisionamiento de recursos para tal fin y/o sus garantías. Adicionalmente, se establecerá el procedimiento para la aprobación del mencionado plan y el cumplimiento de esta obligación. Hasta la fecha, el Gobierno nacional no ha expedido la reglamentación, aunque socializó el proyecto de decreto.

El contrato de concesión es transferible mediante la solicitud con el contrato de cesión y la demostración de capacidad legal y económica del cesionario para garantizar las inversiones del proyecto minero, último requisito incluido vía PND (art. 22, Ley 1753 de 2015).

También se contemplan silencios positivos administrativos, es decir, en caso de que haya transcurrido un término establecido en la ley y la autoridad no dé respuesta, se entiende favorable la petición, así: (i) evolución del PTO (art. 284, Ley 685 de 2001), (ii) prórroga de etapas contractuales (art. 75, Ley 685 de 2001), (iii) renuncia al título (art. 108, Ley 685 de 2001) y (iv) otorgamiento de autorización temporal (art. 116, Ley 685 de 2001). El silencio positivo a la cesión de derechos estaba contemplado y fue eliminado vía PND.

La Ley Minera no contempla regulación frente a la transformación, el beneficio y la comercialización de los minerales, y esta última no es una actividad de fiscalización de la autoridad minera, salvo la expedición del Registro Único de Comercializadores (RUCOM), creado mediante el Decreto 2037 de 2012 por mandato del PND 2010-2014.

El objeto de la concesión incluye los minerales concesionados, así como aquellos que se hallen en liga íntima o asociados con estos, o se obtengan como subproductos de la explotación (art. 61, Ley 685 de 2001). Los minerales que son extraídos en concentrado pueden ser exportados sin que la autoridad minera cuente con herramientas tecnológicas para determinar el aprovechamiento mineral.

Las causales de caducidad son taxativas y con garantía del debido proceso (arts. 112 y 288, Ley 685 de 2001), de manera que frente a las causales no hay un margen de valoración ante la circunstancia de gravedad, por ejemplo, accidentes con fatalidad o de seguridad minera, pues se involucra el elemento de “reiterado”. Además, situaciones ambientales sobrevinientes a la concesión no están contempladas como causal de terminación del título, tampoco elementos de orden social, de ocultamiento de información y transparencia, entre otros.

El contrato se garantiza con una póliza minera y ambiental (art. 280, Ley 685 de 2001) que en la práctica resulta inocua porque pretende garantizar las obligaciones mineras y también las ambientales con un valor del contrato sin cuantía, y con un procedimiento de caducidad y de multas que no ha sido regulado en debida forma para incluir la parte aseguradora en el procedimiento de imposición de sanciones.

En términos generales, de la regulación minera actual se desprende el modelo minero del país, que consiste en un Estado facilitador y promotor, y una normatividad que tiene como finalidad “garantizar, en forma pronta y eficaz, el derecho a solicitar del particular como proponente del contrato de concesión y el de facilitarle su efectiva ejecución” (art. 258, Ley 685 de 2001). Además, no contempla pilares fundamentales constitucionales como la planificación, el desarrollo sostenible y la participación ciudadana, sino se funda en procurar el ingreso de inversión para la entrega de áreas en el país para la exploración y explotación minera. Así, la Carta Política solo aparece para blindar los derechos a la propiedad, la seguridad jurídica de las empresas, la autonomía empresarial y la libre competencia.

A pesar de ese panorama, con el fin de atender las órdenes de las Altas Cortes y dar mayor rigor al otorgamiento y ejecución del título minero, se avanzó en reglamentaciones que permitieron mejorar la capacidad financiera de quienes pretenden desarrollar un proyecto minero en el país; fortalecer el procedimiento de audiencias públicas mineras (APM), en cumplimiento de la Sentencia SU-095 de 2018; incluir, aunque de manera temporal, con la propuesta de contrato de concesión una certificación ambiental que determine la viabilidad ambiental del área solicitada en concesión, en cumplimiento de la sentencia del Consejo de Estado conocida como Ventanilla Minera; robustecer la fiscalización minera a través de la expedición de normatividad de control a la producción y trazabilidad minera; y lanzar la plataforma Zeta para la presentación y evaluación de PTO, acuerdos regulatorios para la determinación de minerales estratégicos, la definición de criterios y lineamientos para la delimitación y declaración de las áreas de reserva estratégicas mineras, y el establecimiento de los términos de referencia para la adjudicación de contratos especiales de exploración y explotación en áreas de reserva estratégica minera para minerales de fosfatos (P).

Corresponde al gobierno 2026-2030 seguir fortaleciendo los requisitos para el otorgamiento de títulos mineros y su fiscalización en el marco legal, y al Congreso de la República expedir una Ley Minera debidamente consultada y acorde con las necesidades actuales.

3

El papel del Congreso de la República y las Altas Cortes en el desarrollo de la regulación minero-ambiental

La Ley 685 de 2001, expedida en el Gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998-2002), comenzó su vigencia el 17 de agosto de 2001. Como se presentó en líneas anteriores, las modificaciones han operado por vía de leyes que adoptan los planes nacionales de desarrollo, conforme a los programas de gobierno de turno.

La aplicación del Código de Minas y su modelo minero implícito, haciendo un balance objetivo, han generado impactos ambientales, conflictividad social, desmedro económico, entre otros. En este sentido, han sido los pronunciamientos de las Altas Cortes, vía tutelas, acciones populares y de grupo, etc., los que han analizado la situación minera y ambiental del país, y emitido órdenes en procura de mitigar las distorsiones que provocan la vulneración de derechos fundamentales y colectivos. Así, sus decisiones han fijado las bases para ajustar la legislación minera no solamente en su construcción, sino también en los presupuestos necesarios para el respeto a los derechos humanos y del medio ambiente en las relaciones del gobierno central y las entidades territoriales, los conflictos interinstitucionales, la ilegalidad minera, entre otros. Entre estos pronunciamientos se destacan los que se analizan en los próximos apartados.

3.1. Necesidad de consulta previa para la expedición de legislación o medidas administrativas que afecten la vocación en los territorios

El derecho a la consulta previa hace parte del bloque de constitucionalidad (art. 93, Constitución Política de Colombia)²⁶, derivado del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Señala el convenio que los Estados deben consultar a los pueblos indígenas y tribales las medidas administrativas o legislativas cuando sean susceptibles de verse afectados directamente, con la finalidad de llegar a un acuerdo²⁷. Además, los pactos internacionales de Derechos Civiles y Políticos (1966)²⁸ y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)²⁹ se refieren al derecho a la libre autodeterminación de los pueblos, de manera que los pueblos indígenas tienen derecho a tomar decisiones relativas a su desarrollo económico, social y cultural, y a disponer de sus riquezas y recursos naturales en sus territorios, conforme a sus usos y costumbres, dentro de los límites constitucionales y el respeto a la integridad territorial de los Estados.

Además, la Corte Constitucional de Colombia se ha pronunciado sobre la consulta previa en múltiples fallos, como las sentencias SU-039 de 1997, T-800 de 2014, SU-123 de 2018, que reiteró las sentencias SU-383 de 2003 y C-252 de 2020, entre otras.

En el año 2010, la Ley 1382 modificó la Ley 685 de 2001 en aspectos como: requisitos de la propuesta de contrato de concesión, libertad de áreas, formalización y legalización minera, canon superficiario, integración de áreas, prórroga y renovación del contrato de concesión, POT, causales de caducidad, autorizaciones temporales, expropiación administrativa, servidumbre, licencia ambiental, cobro de servicios, distritos mineros especiales, responsabilidad social empresarial, entre otros. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-366 de 2011, la declaró inexecutable por no surtir el trámite de consulta previa con las comunidades étnicas, aunque la mantuvo vigente por dos años, exclusivamente para aspectos relacionados con la protección ambiental. La Corte exhortó a las autoridades a que se presentara un nuevo proyecto de reforma al Código de Minas con el cumplimiento de la consulta previa.

El alto tribunal constitucional reiteró y ratificó la necesidad de la consulta previa frente a las medidas que afecten directamente a las comunidades indígenas y

afrodescendientes, y cuando se trate de la explotación de recursos naturales. Señaló que

[...] las decisiones de la Corte han concluido, aunque sin ningún propósito de exhaustividad, que materias como el territorio, el aprovechamiento de la tierra rural y forestal o la explotación de recursos naturales en las zonas en que se asientan las comunidades diferenciadas, son asuntos que deben ser objeto de consulta previa. Ello en el entendido que la definición de la identidad de las comunidades diferenciadas está estrechamente vinculada con la relación que estastienen con la tierra y la manera particular como la conciben, completamente distinta de la comprensión patrimonial y de aprovechamiento económico, propia de la práctica social mayoritaria. A esta materia se suman otras, esta vez relacionadas con la protección del grado de autonomía que la Constitución reconoce a las comunidades indígenas y afrodescendientes. Así, en virtud de lo regulado por los artículos 329 y 330 C. P., deberán estar sometidos al trámite de consulta previa los asuntos relacionados con la conformación, delimitación y relaciones con las demás entidades locales de las unidades territoriales de las comunidades indígenas; al igual que los aspectos propios del gobierno de los territorios donde habitan las comunidades indígenas; entre ellos la explotación de los recursos naturales en los mismos. Esto último según lo regulado por el párrafo del artículo 330 C. P. el cual prevé que dicha explotación, cuando se realiza en los territorios indígenas, se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades diferenciadas. Por ende, en las decisiones que se adopten al respecto, el Gobierno debe propiciar la participación de los representantes de las respectivas comunidades.

Por otra parte, la Corte concluyó en la Sentencia C-366 de 2011 que

[...] la Ley 1382/10 contiene diversas e importantes reformas a distintos aspectos del Código de Minas, que modifican o adicionan reglas legales que son aplicables respecto del aprovechamiento minero en los territorios indígenas y afrodescendientes. Estas disposiciones, por ende, afectan directamente a las comunidades étnicas, puesto que (i) como se indicó, son aplicables a la actividad minera en sus territorios ancestrales, de forma articulada con las condiciones y límites que el mismo Código de Minas prevé para la actividad minera en los territorios ancestrales; y (ii) existe un consenso, tanto en la jurisprudencia constitucional como en el derecho internacional de los

derechos humanos, respecto de la estrecha relación entre la salvaguarda de la identidad diferenciada de las comunidades étnicas y su participación en el diseño y ejecución de medidas legislativas y administrativas relacionadas con la explotación de los recursos naturales en sus territorios, entre ellos los mineros. Esto debido a la especial significación que para dicha identidad tiene el vínculo entre la comunidad y la tierra en que se asienta, que se extiende a los recursos naturales en ella contenidos. Por lo tanto, la Ley 1382/10 debió ser objeto de procedimiento de consulta previa de medidas legislativas, con sujeción a los requisitos y condiciones jurídicas y materiales descritas en este fallo.

Esta decisión respecto a una medida legislativa se extiende también a las medidas de carácter administrativo; así lo manifestó la Corte Constitucional en la Sentencia T-766 de 2015 frente a las resoluciones 180241 y 0045 de 2012 del MinEnergía y la ANM, respectivamente, por medio de las cuales declararon y delimitaron áreas estratégicas mineras sobre territorios ancestrales de las comunidades afrodescendientes. Para la Corte Constitucional, las resoluciones mencionadas, pese a ser medidas administrativas de carácter general, sí afectaban directamente a las comunidades afrodescendientes, por consiguiente, debían consultarse con estas de forma previa a su expedición, pues al declarar y delimitar sus territorios colectivos como áreas estratégicas mineras modificaron, unilateralmente, el destino económico y productivo de dichos terrenos. Asimismo, al establecer que los territorios serían objeto de un proceso de selección objetiva, el cual terminaría con un contrato de concesión con un particular para la explotación minera, crearon una restricción para su uso e impusieron un modelo de desarrollo basado en la industria extractiva.

Otro pronunciamiento que convoca a una profunda reflexión y a la necesidad regulatoria para la misma garantía del desarrollo de los proyectos mineros es la Sentencia T-375 de 2023 de la Corte Constitucional en sede de tutela presentada por los gobernadores del pueblo indígena yukpa contra las empresas Drummond Ltd., Prodeco y otros, quienes consideran que su derecho a la consulta previa fue infringido con la ejecución de cinco proyectos mineros de carbón a cielo abierto en un área que consideran territorio ancestral. Los actores argumentaron que sufrieron una afectación directa, que no participaron en el proceso de aprobación de los proyectos mencionados y que no se tuvieron en cuenta en programas de reparación o indemnización. En ese caso, la Corte Constitucional no solo reiteró que la consulta previa debe ser anterior al desarrollo del proyecto o la implementación de la norma de carácter general, sino también que, si ya se encuentra en fase de ejecución o ya concluyó:

El deber de consulta no desaparece con la iniciación del proyecto pues la jurisprudencia constitucional ha explicado que su obligatoriedad debe regir todas las etapas de la materialización de los programas y planes, de manera que existe una obligación de mantener abierto[s] los canales de diálogo durante todo el seguimiento del proyecto. (Sentencia SU-123 de 2018 de la Corte Constitucional)

Esto porque se trata de la vulneración de un derecho fundamental cuya afectación continúa. Es necesario precisar que la Corte Constitucional ha señalado en diversos pronunciamientos jurisprudenciales (sentencias T-769 del 29 de octubre de 2009, T-1045 A del 14 de diciembre de 2010, T-129 del 3 de marzo de 2011, entre otras) que, para el desarrollo de proyectos mineros, la consulta previa debe hacerse antes de emprender la exploración de los recursos naturales e incluso antes de llevar a cabo las actividades de prospección. La legislación minera no se encuentra en consonancia con los requerimientos internacionales ni la jurisprudencia en materia de consulta previa, así que es deber de los Estados miembros del Convenio OIT 169 adecuar sus legislaciones.

Así las cosas, las medidas legislativas y administrativas que afecten directamente los territorios de las comunidades y minorías étnicas o que cambien la vocación de sus territorios deben ser consultadas previamente. En el caso de los proyectos mineros sin consulta, el deber continúa, de manera que debe realizarse o, una vez concluidos, repararse.

Es necesario dar esta discusión sobre la consulta previa en el Congreso de la República para garantizar el derecho al consentimiento previo, libre e informado de cara al desarrollo de proyectos de mineros en las comunidades indígenas, tribales, rom, afrodescendientes y raizales. Para ello, se requiere una debida planificación del territorio que garantice los derechos no solo de las comunidades, sino de los titulares mineros.

3.2. Democracia y justicia ambiental

La Corte Constitucional, en la Sentencia SU-123 de 2018, reiterada por la Sentencia T-375 de 2023, señala que la noción de justicia ambiental incluye cuatros conceptos que están interrelacionados así:

(i) la justicia distributiva, que respalda el reparto equitativo de las cargas y beneficios ambientales sin diferencias por el origen o las condiciones de la población; (ii) la justicia participativa, que exige la intervención activa y significativa de las personas que resultan afectadas por la ejecución de determinada actividad; (iii) el principio de sostenibilidad, que busca que los sistemas económicos y sociales se desarrollen sin el deterioro de los ecosistemas en que se apoyan (viabilidad ecológica); y (iv) el principio de precaución, que prescribe que los agentes deben abstenerse de llevar a cabo actuaciones cuando exista duda razonable de que pueden generar un daño a la naturaleza.

- **Ordenamiento territorial, participación ciudadana y audiencias públicas mineras**

La Ley 685 de 2001 prohíbe de manera expresa a las autoridades territoriales establecer en sus planes de ordenamiento territorial o en cualquier instrumento de planificación zonas excluibles de la minería (arts. 37 y 38, Ley 685 de 2001). De la misma manera, solo la autoridad ambiental podrá declarar y delimitar áreas excluibles para la minería mediante acto administrativo motivado (art. 34, Ley 685 de 2001). Lo anterior sustentado en el artículo 332 de la Carta Política, que señala: “El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes”.

Esta prohibición se ha ratificado en varios pronunciamientos judiciales que la han extendido incluso a mecanismos de participación ciudadana como las consultas populares, de manera que no puede haber veto por parte de las autoridades locales o municipales ni por la ciudadanía.

Aquí vale la pena citar que, frente a los mecanismos de participación que permiten a los ciudadanos decidir la vocación de su territorio y prohibir la actividad minera, la Corte Constitucional realizó pronunciamientos en las sentencias C-389 de 2016, SU-095 de 2018 y SU-411 de 2020; estas últimas unificadoras, de las cuales se extracta:

La consulta popular no es el mecanismo idóneo para dar aplicación a los principios de coordinación concurrente entre la nación y el territorio en el marco de los postulados del Estado unitario y la autonomía territorial, pues como mecanismo de participación ciudadana no puede utilizarse para definir si en un territorio se realizan o no actividades de exploración o explotación del subsuelo o de recursos naturales, ya que la competencia en esta materia

no radica en forma absoluta en cabeza de los municipios, y por ello excede su competencia, pues existen competencias de este tipo radicadas en el nivel nacional que no es posible desconocer porque tales competencias han sido definidas constitucionalmente; así, el ordenamiento jurídico ha previsto y otorgado competencias en materia del subsuelo a entidades del Gobierno nacional central con la finalidad de proteger el interés general de toda la población.

Con sustento en esta prohibición legal, el MinEnergía y la ANM, antes del 7 de agosto de 2022, demandaron en nulidad los acuerdos municipales que acogían los planes de ordenamiento territorial que prohibieron la actividad minera en su territorio. En la mayoría de los casos, obtuvieron fallos favorables a sus pretensiones, conforme a las sentencias de la Corte Constitucional.

Por ejemplo, la sentencia del Consejo de Estado del 31 de julio de 2024, expediente 110010326000-2021-00102-00 (66981), resolvió el medio de control promovido por la ANM, con el fin de que se declarara la nulidad del Acuerdo 020 de 2018, expedido por el Concejo Municipal de Mocoa (Putumayo), que prohibió en la jurisdicción del municipio de Mocoa el desarrollo de actividades mineras de metales y la gran y mediana minería de los demás minerales. Señaló la máxima corporación de lo contencioso administrativo que

La incompetencia del concejo municipal resulta evidente al prohibir de forma absoluta las actividades mineras en su jurisdicción, ante la existencia de una regulación nacional en la materia que es clara al establecer que: (i) la distribución de competencias se define y ejecuta en los términos establecidos por la ley; (ii) la gestión de los intereses por parte de las entidades territoriales debe hacerse dentro de los límites constitucionales y legales; y (iii) los concejos municipales tienen a su cargo ‘reglamentar’ los usos del suelo, lo que supone una competencia limitada y subordinada a una regulación legal preexistente, la cual, como se ha expuesto, instituye para el sector minero energético una normativa nacional y competencias generales para el nivel central.

En su análisis, el Consejo de Estado resaltó los mecanismos de participación, así como los instrumentos de coordinación y concurrencia entre la nación y las entidades territoriales en los procedimientos de titulación minera y licenciamiento, indicando:

La Sala encuentra que la prohibición efectuada mediante el acto demandado, sustentada en la sola afirmación de que el otorgamiento de los títulos mineros

se realiza sin consultar con los intereses locales y en que la actividad minera ocasiona graves perjuicios ambientales, sociales, económicos y culturales en el municipio, resulta contraria a la Constitución Política y a la ley, pues el legislador admite la exploración y explotación minera, pero con límites y en consonancia con sus mandatos, esto es, bajo la condición de que las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, interesadas en desarrollar esa actividad cumplan con unas exigencias de protección al medio ambiente, que son verificadas, aprobadas y fiscalizadas por las autoridades minera y ambiental; además, se observa que el ordenamiento jurídico prevé mecanismos de participación ciudadana e instrumentos de coordinación y concurrencia entre la Nación y las entidades territoriales en los procedimientos de titulación minera y licenciamiento ambiental, indistintamente de su eficacia o suficiencia, aspecto que no es objeto del presente proceso.

De esta manera, si bien bajo la actual legislación los entes territoriales y los concejos municipales no pueden prohibir la minería en sus instrumentos de planificación, la participación ciudadana y las relaciones nación-entidades territoriales se convierten en herramientas fundamentales para la construcción de la justicia ambiental y democrática. Por ello, es importante resaltar que el Acuerdo de Escazú, que corresponde al desarrollo del principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, adoptado por más de 23 países de América Latina y Caribe, reivindica y garantiza el acceso a la información, a la participación ciudadana y a la justicia ambiental, y que es de obligatorio cumplimiento en Colombia, porque fue aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 2273 de 2022³⁰ y declarado constitucional e incorporado al ordenamiento jurídico del país mediante la Sentencia 359 de 2024³¹ de la Corte Constitucional. La iniciativa está pendiente de reglamentación por el Gobierno nacional.

En clave de esos principios, el PND 2022-2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida” consolida un modelo de desarrollo sostenible que pone en el centro a las comunidades y los territorios. En esa línea, las entidades del sector minero-energético han priorizado en los últimos años el fortalecimiento del derecho a la participación ciudadana, en atención a la decisión de la Corte Constitucional, para que se convierta en una herramienta efectiva para recoger las voces de las comunidades y autoridades territoriales, y sus preocupaciones frente al otorgamiento de títulos mineros, y a partir de allí abrir escenarios de diálogo y escucha que permitan identificar los lugares de protección especial para las comunidades, así como las necesidades reales de la

población que puedan ser objeto de la contraprestación e inversión social por parte del proyecto minero.

En efecto, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia de Unificación 095 de 2018, y la Procuraduría General de la Nación, a través de la Circular 06 de 2023, instaron a la ANM a fortalecer la participación ciudadana en el proceso de otorgamiento de títulos mineros. En respuesta, el Estado colombiano puso en marcha un conjunto de acciones, entre las que se destacan el diseño e implementación del procedimiento de APM, adoptado mediante la Resolución 1099 de 2023³², suscrita por el presidente de la ANM. Esta herramienta fue construida de manera participativa con el MinEnergía, organizaciones ambientales y ciudadanía, que contribuyeron a su desarrollo por medio de espacios de retroalimentación.

El procedimiento tiene como propósito principal garantizar el derecho a la participación efectiva de las comunidades en el proceso de otorgamiento de títulos mineros. Esto lo hace a través de espacios de diálogo social y escucha, actividades pedagógicas para facilitar la comprensión del proceso minero ordinario, la deliberación informada y la posibilidad real de construir acuerdos vinculantes. Todo esto se estructura en torno a tres pilares. El primer pilar es el derecho a la participación efectiva, que se concreta en la presentación pública de las propuestas que han cumplido con los requisitos legales y que podrían convertirse en títulos mineros. Esto permite escuchar a los diferentes actores involucrados y recoger sus percepciones, necesidades y expectativas frente a la actividad minera en sus territorios, y así plantear los siguientes escenarios desde el componente social.

El segundo pilar es la coordinación, concurrencia y subsidiariedad, que busca armonizar la legislación ambiental y las normas y políticas territoriales con el desarrollo de los proyectos mineros. Este principio se traduce en un análisis técnico de las áreas solicitadas —previo cumplimiento de los requisitos de ley—, con el fin de evaluar su viabilidad frente a los instrumentos de ordenamiento territorial existentes y los planes locales de desarrollo.

El tercer pilar es el diálogo social, orientado a facilitar la comprensión del proceso minero con los diferentes actores partícipes del proceso y con proponentes sobre las preocupaciones planteadas por las comunidades y la autoridad territorial. De esta manera, se logra dar herramientas a las partes para los escenarios de diálogo social y escucha, los cuales deben permitir fluidez en un espacio de diálogo garante e informado entre las comunidades y los proponentes. Estos espacios facilitan dar respuestas

a las preocupaciones, necesidades y expectativas de las comunidades frente a los posibles proyectos mineros en sus territorios. El objetivo es explorar la viabilidad de construir acuerdos entre las comunidades y los proponentes que posibiliten el desarrollo responsable de la actividad minera, contribuyendo tanto a la gobernanza minera como al fortalecimiento del ejercicio del derecho de los territorios al control social. El resultado de este proceso se refleja en acuerdos voluntarios, incluidos en los contratos de concesión de los titulares mineros, que se convierten en compromisos concretos sujetos a seguimiento.

La entrada en vigor de la Resolución 1099 de 2023 de la ANM marcó un hito histórico para el sector: por primera vez, se establecieron garantías claras para la participación de las comunidades antes del otorgamiento de los títulos mineros. Este mecanismo ha permitido visibilizar y abordar conflictos relacionados con la actividad minera, implementar acciones para prevenirlos y mitigar sus efectos, y acercar al Estado —a través de su autoridad minera— a comunidades rurales históricamente excluidas, muchas de ellas ubicadas en zonas alejadas de los centros urbanos.

En Colombia es urgente avanzar en medidas legislativas que brinden las garantías constitucionales para la participación de los distintos actores en el sector. Por ello, se hace un llamado al Congreso de la República para que priorice esta agenda legislativa y así avanzar conjuntamente para saldar esta deuda histórica con los territorios y con la democracia.

- **Protección ambiental, determinantes ambientales y articulación interinstitucional de los sectores minero y ambiental**

En el marco de la noción de justicia ambiental se encuentran los conceptos de principio de sostenibilidad y principio de precaución, abordados en líneas anteriores, cuya Sentencia Ventanilla Minera convoca a la adopción de medidas legislativas.

El 4 de agosto de 2022, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado decidió los recursos de apelación interpuestos por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), por la ANM, por el MinEnergía y por el MinAmbiente en contra de la Sentencia del 6 de diciembre de 2018, proferida por la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el curso del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos de radicado 25000234100020130245901.

En esta decisión, la Sala de lo Contencioso Administrativo resolvió proteger los derechos e intereses colectivos y los ecosistemas estratégicos del país, para lo que consideró oportuno dictar diferentes órdenes que permitieran promover la sostenibilidad ambiental del sector minero, acordes con los usos autorizados en los territorios y la minería.

Del fallo de Ventanilla Minera cabe destacar que el Consejo de Estado constató el nivel de desarticulación institucional de los sectores minero y ambiental, debido al déficit de información y de ordenamiento minero-ambiental del territorio colombiano, y por las falencias del modelo de control y fiscalización de los títulos mineros.

El máximo tribunal de lo contencioso administrativo concluyó que la transgresión y amenaza a tales derechos se originaba en: (i) la forma en que el MinEnergía y la ANM estaban aplicando los artículos 34 y 36 del Código de Minas; (ii) los insuficientes parámetros ambientales que se verifican durante el trámite de evaluación de las propuestas de titulación minera; (iii) los títulos mineros concedidos en áreas protegidas que debían ser objeto de exclusión o restricción por lo dispuesto en las sentencias C-339 de 2002 y C-443 de 2009; (iv) el hecho de que las “reservas de recursos naturales de manera temporal” no protegieron todos los ecosistemas estratégicos del país, (v) las debilidades actuales del Sistema Nacional de Áreas Protegidas; (vi) los problemas de desarticulación institucional, (vii) las debilidades en la gestión de la información y el uso de la tecnología; (viii) los problemas de planeación minero-ambiental y (ix) el déficit normativo.

En consecuencia, el Consejo de Estado ordenó a MinAmbiente y MinEnergía, así como a la ANM, corregir las omisiones advertidas en el ordenamiento minero-ambiental, con miras a que el trámite de evaluación de las propuestas de titulación minera respete todos los territorios ambientales en los que la minería debería estar prohibida y restringida, según lo dispuesto en las sentencias C-339 de 2002, C-443 de 2009 y C-389 de 2016 de la Corte Constitucional. Además, indicó revisar y ajustar la plataforma ANNA Minería, con el propósito de implementar un módulo tecnológico que permita, en tiempo real, tramitar y fiscalizar el componente ambiental de los títulos mineros, garantizando la autenticidad, integridad y disponibilidad de la información.

Asimismo, ordenó a los ministerios involucrados y a las autoridades ambientales y mineras competentes elaborar un estudio de diagnóstico y caracterización de (i) los proyectos mineros cuyos títulos se superponen con territorios ambientalmente protegidos; (ii) los impactos ambientales negativos generados por proyectos mineros

que no cuentan con licenciamiento ambiental en la fase de exploración y (iii) los proyectos mineros que no están siendo controlados en la fase de exploración. A partir de dicha caracterización, estos ministerios deben hacer un inventario de pasivos ambientales mineros (PAM) y adoptar e implementar un plan preventivo y correctivo de las citadas problemáticas, el cual tendrá una prospectiva de corto plazo (un año), mediano plazo (dos años) y largo plazo (cinco años).

Las entidades de gobierno también fueron exhortadas a revisar y formular los proyectos de ley y de reglamento que subsanen los vacíos en cuanto (i) al procedimiento de evaluación de los títulos mineros; (ii) a las figuras jurídicas de conservación de la biodiversidad; (iii) al trámite de sustracción de los ecosistemas protegidos; (iv) a la regulación de los pasivos ambientales y (v) a la exigibilidad del licenciamiento ambiental desde la fase de exploración. También se ordenó a estas entidades actualizar las guías minero-ambientales y los términos de referencia, con el propósito de ajustarlos a lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 1753 de 2015.

De manera particular, para la protección de los derechos vulnerados, el Consejo de Estado dictó diferentes órdenes de amparo, dentro de las cuales se encuentran algunas transitorias referidas al trámite de las propuestas de contrato de concesión minera, así como las propuestas de contrato de concesión con requisitos diferenciales, específicamente en el numeral 1.3.1, adicionado por el artículo 4.º del proveído del 29 de septiembre de 2022, donde generó la exigencia de una certificación expedida por las autoridades ambientales competentes en el área de la solicitud minera para garantizar la compatibilidad del proyecto con el ordenamiento ambiental.

En cumplimiento de lo anterior, la ANM, el 25 de octubre de 2022, expidió la Resolución 545, por medio de la cual se acogió y acató el fallo judicial proferido por el Consejo de Estado, y ordenó realizar los ajustes tecnológicos de las funcionalidades para la radicación de las propuestas de contrato de concesión.

Luego de varias sesiones de trabajo con las entidades mineras y ambientales, el MinAmbiente expidió la Circular SG-40002023E400013 del 19 de enero de 2023, a través de la cual se dictaron los lineamientos para proferir certificaciones en el marco del cumplimiento del numeral 1.3.1, orden tercera de la sentencia bajo radicado n.º 25000234100020130245901.

A través del Decreto 107 del 26 de enero de 2023, el Gobierno nacional adoptó medidas para el cumplimiento de la sentencia proferida por el Consejo de Estado y

ordenó que la ANM debía exigir el certificado a los proponentes de las áreas que a la fecha de expedición del decreto aún no contaran con título minero.

Desde el 24 de enero de 2023, las nuevas propuestas de contrato de concesión deben estar acompañadas de la certificación ambiental y, desde el 8 de junio de 2023, la ANM indicó que todas las propuestas de contrato de concesión radicadas con anterioridad al 31 de diciembre de 2022 deben aportar la certificación ambiental que determine la viabilidad ambiental del proyecto, sin sustituir la licencia ambiental y la licencia social que permitirán la explotación minera. Además, para las nuevas propuestas de contrato de concesión, se requiere una certificación expedida por la autoridad ambiental del área de interés, que establezca la compatibilidad del proyecto minero con las determinantes ambientales en territorio.

La sentencia del Consejo de Estado es un insumo para la construcción de la nueva regulación minera y la debida planificación del territorio nacional, teniendo en cuenta las determinantes ambientales y de orden social que permitan otorgar áreas para la exploración y explotación de minerales; sin embargo, no puede usurpar la facultad legisladora del Congreso de la República y convertir un requisito temporal en uno permanente.

El MinAmbiente está en mora de dar cumplimiento a la sentencia del Consejo de Estado, de manera concreta las órdenes 1.1.1 y 1.1.2, emitiendo el documento que relacione e identifique:

- i) los ecosistemas del SINAP zonificados en los que esté prohibida o restringida la minería; ii) los ecosistemas del SINAP en los que sí esté permitida la minería, y iii) los ecosistemas del SINAP que no cuenten con zonificación y, por ende, con plan de manejo que defina los sectores en donde se autoriza este tipo de actividades.

Esto adoptando el acto administrativo y la cartografía de las áreas de protección, y haciendo uso de la figura prevista en el artículo 47 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (CNRNR), y en el Decreto 1374 de 2013.

3.3. Exceso de potestad reglamentaria

La Ley 685 de 2001 establece de manera clara en su artículo 4.° que

Los requisitos, formalidades, documentos y pruebas que señala expresamente este Código para la presentación, el trámite y resolución de los negocios mineros en su trámite administrativo hasta obtener su perfeccionamiento, serán los únicos exigibles a los interesados. Igual principio se aplicará en relación con los términos y condiciones establecidas en este Código para el ejercicio del derecho a explorar y explotar minerales y de las correspondientes servidumbres. De conformidad con el artículo 84 de la Constitución Política, ninguna autoridad podrá establecer ni exigir, permisos, licencias o requisitos adicionales para la procedencia de las propuestas o para la expedición, perfeccionamiento y ejercicio del título minero, sin perjuicio de la competencia de la autoridad ambiental.

Así las cosas, el Código de Minas contiene reglas y principios que desarrollan los artículos 25, 80 y 330 de la Constitución Política, y de manera completa, sistemática y armónica desarrolla los artículos relativos a los recursos mineros (arts. 332, 334, 360 y 361, Constitución Política; art. 3.°, Ley 685 de 2001). Esto es sumamente importante, pues la base de la regulación, los principios y las reglas para la concesión minera y su ejecución está dada en la ley; si bien las Altas Cortes han incluido algunos requisitos (temporales) y órdenes para fortalecer procedimientos mineros, también han sido claras en los límites de la facultad reglamentaria.

De este modo, el Consejo de Estado, encargado del control jurisdiccional de los actos de la administración, ha declarado la nulidad de decretos y resoluciones que excedieron las reglas legales e incluyeron requisitos y términos no establecidos en la ley.

Por ejemplo, una vez la Ley 1382 de 2010 fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, el Gobierno nacional pretendió reproducir la norma en relación con la libertad de área, mediante el artículo 1.° del Decreto 935 de 2013, incluyendo el término de 30 días, posterior a la ejecutoria de la decisión que daba lugar a la libertad del área en solicitudes o títulos mineros, e indicando que superado dicho término se podía presentar una solicitud minera. El buen propósito era dar mayor publicidad, transparencia e igualdad de condiciones para la obtención de áreas para la exploración y explotación de minerales.

Frente a ese término incluido, el Consejo de Estado (Sala de lo Contencioso Administrativo) en la sentencia del 19 de septiembre de 2016, radicado n.º 11001-03-026-000-2013-00091-00 (47693), señaló:

8.6.4. Ahora bien, al ser este asunto (el de los criterios para determinar las áreas libres) una cuestión que guarda relación estrecha y cercana con la regulación propia de la materia minera y por ser una disposición que incide, limita, afecta o interfiere en las condiciones para el ejercicio de la libertad de empresa y la iniciativa privada, no cabe duda que una regulación de esta naturaleza corresponde, de manera exclusiva y excluyente, al legislador por así prescribirlo los numerales 2.º y 21 del artículo 150 constitucional arriba glosados. 8.6.5. Y es que la anterior consideración encuentra mayor refuerzo cuando se advierte, e incluso así lo acepta la parte demandada en su escrito de contestación, que sobre esta materia existe un silencio legislativo habida consideración que la Ley 685 de 2001 no se pronunció sobre el particular. Siendo ello así conviene reiterar que el ejercicio de la potestad reglamentaria no opera, en el contexto jurídico constitucional colombiano, como un mecanismo supletorio o sustitutivo a la voluntad legislativa, por el contrario averiguado se tiene que la competencia de que trata el artículo 189.11 constitucional es *secundum legem*, esto es, está circunscrita a la observancia de los criterios de competencia y de necesidad, estándole proscrito al reglamentador adicionar disposiciones más allá de las previstas en la Ley o ejercer esta potestad cuando el legislativo ya agotó el objeto de la materia regulada.

De igual manera, el Consejo de Estado, al revisar la legalidad de la Resolución 396 de 2013 de la ANM, “por medio de la cual se establece el procedimiento para la radicación de solicitudes mineras en ejercicio del derecho de prelación consagrado en los artículos 124 y 133 del Código de Minas”, que pretendió incluir requisitos para el ejercicio del derecho de prelación de grupos étnicos, determinó el exceso de la potestad reglamentaria de la autoridad minera.

El Consejo de Estado (Sala de lo Contencioso Administrativo) en la sentencia de 19 de abril de 2023, radicado n.º 11001-03-026-000-2014-00017-00 (49948), declaró su nulidad:

[...] De un lado, porque tal acto supuso una modificación o reforma de las disposiciones establecidas en la mencionada codificación sobre el término del ejercicio efectivo del derecho de prelación, instituido a favor de las

comunidades indígenas y afrocolombianas. De otro lado, porque infringe el principio estatuido en el artículo 4.º del Código de Minas, según el cual ‘los requisitos, formalidades, documentos y pruebas [...] para la presentación, el trámite y resolución de los negocios mineros’, así como ‘los términos y condiciones’ establecidos en tal codificación son los ‘únicos exigibles a los interesados’; preceptiva que esa normativa armoniza con el artículo 84 de la Constitución Política, en el sentido de que ‘ninguna autoridad podrá establecer ni exigir, permisos o licencias o requisitos adicionales para la procedencia de las propuestas o para la expedición, perfeccionamiento y ejercicio del título minero, sin perjuicio de la competencia de la autoridad ambiental’.

Así las cosas, es en el Congreso de la República donde se deben discutir las reformas o la sustitución del Código de Minas para permitir una construcción conjunta entre las comunidades y el sector minero, y armonizar e irradiar en la legislación minera aspectos como minerales estratégicos, transición energética, cambio climático, agua, seguridad alimentaria, reivindicaciones sociales y derechos humanos. Contar con una legislación minera ajustada a los pronunciamientos jurisprudenciales brinda seguridad jurídica a los distintos actores del sector minero.

4

Desafíos regulatorios para una minería responsable con el futuro del país

El Gobierno del presidente Gustavo Petro (2022-2026) se propuso transitar de una economía extractivista a una productiva, es decir, a un modelo en el cual la minería contribuya a los insumos requeridos para la reindustrialización de la economía, la transición energética, el desarrollo agrícola y la construcción de infraestructura pública

en el marco de la gestión del cambio climático, la preservación de los ecosistemas, la seguridad alimentaria, el respeto de los derechos humanos y la reducción de la inequidad social. En el primer capítulo se abordaron los objetivos de la política minera de este actual Gobierno.

Los avances son importantes, pero los retos continúan siendo grandes en muchos aspectos, debido a la regulación minera existente, y abarcan la coordinación interinstitucional para acordar las metas de una transición gradual y concertada, materializar el derecho a la participación ciudadana y aprobar una normativa ajustada a la nueva visión minera.

Desde el comienzo del Gobierno, el MinEnergía emprendió la tarea de redactar un proyecto para reformar el actual Código de Minas (Ley 685 de 2001); sin embargo, se decidió avanzar en la construcción de una nueva Ley Minera, que incluyera los alcances de la minería con visión, los avances en la regulación ambiental y de participación ciudadana, así como los derechos sociales y étnicos, derivados de los acuerdos internacionales acogidos por Colombia y el pronunciamiento de las Altas Cortes del sistema judicial.

La construcción del proyecto de “Ley Minera para la Transición Energética Justa, la Reindustrialización Nacional y la Minería para la Vida” avanzó durante 2023 y 2024 en la redacción de una propuesta, y siguiendo lo señalado por la Corte Constitucional esta fue consultada por el MinEnergía y el MinInterior con (i) los pueblos indígenas; (ii) las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; y (iii) el pueblo rom o gitano. Se está a la espera de su radicación por parte del Gobierno nacional para su trámite legislativo ante el Congreso de la República.

Conforme a lo presentado por el MinEnergía ante la Comisión Accidental para la Revisión y Actualización de la Política Minera el 24 de septiembre de 2025, el proyecto de ley busca:

1. Recuperar la soberanía estatal sobre los recursos minerales.
2. Garantizar la inclusión y participación efectiva de los mineros tradicionales, ancestrales y las comunidades étnicas.
3. Promover el cierre progresivo de minas a cielo abierto, especialmente aquellas de alto impacto ambiental.

4. Fortalecer los mecanismos de control ambiental y social en toda la cadena minera.
5. Reconocer el carácter estratégico de los minerales para la transición energética y la reindustrialización nacional.

El aspecto medular y transformador de la propuesta es el modelo de planificación basada en criterios socioambientales, que permite el ordenamiento en el territorio con distintas variables ambientales y sociales, y con el establecimiento de las zonas aptas para la minería (ZAM), creando las siguientes categorías: Zonas Aptas para el Aprovechamiento Minero (Áreas de Desarrollo, Fomento, Formalización y Étnicas - con exclusividad), Zonas Excluidas de la Minería (ZEM) y Zonas de Minería Restringida. Además, se ocupa de las medidas correctivas frente a títulos mineros otorgados en Zonas No Aptas para la Minería. Este mecanismo garantiza la participación ciudadana, el acceso a la información y la consulta previa, libre e informada a comunidades étnicas y locales. También incluye un nuevo concepto de utilidad pública, pues, en el marco de la Ley 685 de 2001, la actividad de minera es de utilidad pública, mientras que en el proyecto de ley se condiciona la figura a la posibilidad de declarar algunos proyectos mineros como de utilidad pública, siempre que se cumplan unos criterios: (i) minerales para la industrialización, transición energética justa, desarrollo agrícola e infraestructura; (ii) contribución al mejoramiento de la calidad de vida del entorno; (iii) impulso al desarrollo de cadenas productivas locales; y (iv) generación de empleos directos.

También se proponen principios orientadores eliminando el principio de “primero en el tiempo, primero en el derecho”, dentro los que se encuentran: prevalencia del agua, aprovechamiento minero racional, corresponsabilidad en la crisis climática, precaución, prevención, progresividad, rigor subsidiario, responsabilidad climática, eficiencia energética y transición, tránsito a economías productivas e igualdad de género.

El proyecto de ley pretende simplificar y actualizar el sistema de contratación con base en las ZAM, a través de los contratos para la exploración y/o explotación minera, y de convenios donde participe la empresa pública minera, cuyo proyecto fue construido de manera concomitante con el de la Ley Minera, radicado y ya archivado en la Cámara de Representantes.

En este sentido, la existencia de la Empresa Colombiana de Minerales (Ecominerales) es medular, pues entre sus objetivos se plantean la exploración, explotación,

transformación y comercialización de los minerales estratégicos, así como su participación en las cadenas productivas encaminadas a generar insumos para la reindustrialización de la economía, la transición energética, el desarrollo agrícola y la construcción de infraestructura pública, junto con la firma de alianzas público-privadas para acometer proyectos de extracción minera en el país.

El proyecto incluye un título dedicado a la protección diferencial para la minería artesanal, semimecanizada y de pequeña escala, y establece en sus bases las categorías mineras que buscan determinar las condiciones que la autoridad minera debe exigir de manera diferenciada a cada tipo de actividad: 1) minería artesanal; 2) minería semimecanizada; 3) minería mecanizada, que a su vez puede ser de pequeña, mediana y gran escala; 4) minería formal; y 5) minería informal susceptible de formalización.

El MinEnergía, en la sesión de la Comisión Accidental, presentó la estructura contenida en el documento *ABC proyecto de ley: "Ley Minera para la Transición Energética justa, la Reindustrialización Nacional y la Minería para la Vida"*³³, donde se desprenden principales categorías temáticas que articulan la propuesta legislativa, así:

1. Transformación del modelo extractivista:

- Superación del modelo tradicional basado en la explotación intensiva y desregulada.
- Tránsito hacia una minería planificada, sustentable, moderna, incluyente y respetuosa del medio ambiente y de las comunidades.
- Promoción del cierre progresivo de minas a cielo abierto de alto impacto ambiental.

2. Soberanía estatal sobre los recursos minerales:

- Reafirmación de que los minerales son de propiedad inalienable y exclusiva del Estado colombiano.
- Prohibición de su enajenación, privatización o uso sin autorización legal.
- Control estatal sobre el aprovechamiento, la regulación y los beneficios derivados de la minería.

3. Planificación minera territorial, ambiental y social:

- Creación de ZAM y ZEM.
- Exclusión de la actividad minera en áreas de alta sensibilidad ecológica, cultural y urbana.
- Inclusión de criterios técnicos, ambientales, sociales, culturales y étnicos para la planificación del territorio.
- Participación ciudadana vinculante y consulta previa a comunidades étnicas.

4. Clasificación y escalas de minería:

- Definición de tres categorías de minería: (i) artesanal (sin maquinaria ni químicos, basada en prácticas tradicionales como el barequeo o mazamorreo); (ii) semitecnificada (uso limitado de maquinaria sin explosivos ni químicos tóxicos; y (iii) tecnificada (con maquinaria, explosivos y procesos complejos, dividida en pequeña, mediana y gran escala).
- Regulaciones diferenciadas para cada tipo y escala de minería.

5. Reconocimiento de derechos étnicos y enfoque diferencial:

- Protección especial a pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y el pueblo rom.
- Aplicación obligatoria de la consulta previa, libre e informada.
- Priorización de estas comunidades en el acceso a los recursos minerales de sus territorios.
- Enfoque de género, inclusión y respeto a las formas organizativas propias.

6. Formalización de la minería artesanal y de pequeña escala:

- Reconocimiento legal y técnico de mineros tradicionales.
- Asistencia técnica, acceso a crédito y procesos de comercialización segura.
- Programas de reubicación o reconversión económica para quienes operan en zonas protegidas.

7. Modelo de contratación minera:

- Regulación clara y transparente de las fases contractuales: exploración, explotación, cierre y poscierre.
- Modalidades diferenciadas de contratación para comunidades étnicas y zonas estratégicas.
- Contratación directa en Áreas de Minerales Estratégicos (AME) y Áreas de Fomento para la Pequeña Minería (AFM).
- Fortalecimiento de la seguridad jurídica y transparencia en los procesos.

8. Fortalecimiento del ciclo minero:

- Regulación técnica y detallada de cada fase del ciclo: prospección, exploración, explotación, beneficio, transporte, comercialización y cierre.
- Implementación de instrumentos como: plan de gestión social (PGS), programa exploratorio, PTO o plan de cierre minero.
- Trazabilidad y legalidad en toda la cadena productiva.

9. Cierre minero responsable:

- Planificación del cierre desde el inicio del proyecto.
- Garantías financieras y participación comunitaria en el diseño y ejecución del cierre.
- Programas de rehabilitación y restauración ambiental.

10. Fiscalización, control y transparencia:

- Supervisión estatal continua mediante tecnología y sistemas de monitoreo en tiempo real.
- Inspecciones, visitas técnicas y coordinación con autoridades ambientales.
- Régimen sancionatorio firme frente al incumplimiento de la normativa ambiental y otras disposiciones legales.

11. Condiciones contractuales y garantías:

- Garantía única y específica que cubre: cumplimiento de obligaciones contractuales, responsabilidad laboral, civil y ambiental, y cierre y rehabilitación de áreas explotadas.
- Reversión gratuita al Estado de bienes e información técnica tras la terminación del contrato.

12. Cláusulas económicas y redistribución de beneficios:

- Canon superficiario progresivo según la etapa del proyecto.
- Pago proporcional de regalías según el volumen producido.
- Participación estatal en ganancias extraordinarias o especulativas.
- Contraprestaciones sociales que beneficien directamente a las comunidades.

13. Compromiso ambiental y transición energética:

- Prohibición del uso de mercurio y otros químicos tóxicos.
- Fortalecimiento del licenciamiento ambiental con un enfoque integral.
- Prohibición de nuevos contratos de carbón térmico como parte de la transición energética.
- Promoción de la economía circular y el uso eficiente de minerales.

14. Desarrollo regional, reindustrialización y encadenamientos productivos:

- Aprovechamiento de los minerales para la industria nacional y la transición energética.
- Impulso de la reindustrialización con enfoque social y ambiental.
- Fortalecimiento de las MIPYMES y los encadenamientos productivos territoriales.

15. Participación ciudadana, información pública y control social:

- Participación vinculante de las comunidades en los procesos de planificación minera.
- Consulta previa obligatoria para pueblos étnicos.
- Acceso libre y público a la información sobre contratos, licencias y monitoreos.
- Fortalecimiento del control social y la transparencia institucional.

El proyecto del Gobierno nacional resulta muy ambicioso al reemplazar en su integridad la Ley 685 de 2001 e incluir aspectos que son propios de leyes estatutarias, como la participación ciudadana. Además, la época legislativa y la coyuntura política dificultan el avance del proyecto, aunque se rescatan la participación de casi 20.000 personas, la consulta previa realizada, las jornadas de trabajo con la Comisión Accidental del Congreso de la República para la revisión de la política minera, con las entidades adscritas al sector minero, con MinComercio y MinTrabajo, y con la ANLA, así como los espacios técnicos, foros y reuniones especializadas con actores de relevancia en el sector, la realización de la Cumbre Minera y el foro con el sector empresarial, con mineros de pequeña escala, sindicatos, gremios y el Movimiento Nacional Ambiental.

Siendo una realidad la radicación del proyecto de Ley Minera es importante, en el seno del Congreso de la República, la discusión de todos los actores para construir la mejor legislación minera, que incluya todos los aspectos estructurales para el desarrollo de la actividad minera. Además, el texto consultado por el Gobierno nacional con las minorías étnicas representa una oportunidad para responder a esa necesidad de modificar la legislación minera.

Es significativo señalar que por primera vez, luego de la claridad de las sentencias de la Corte Constitucional frente a la consulta previa, se radicó un proyecto de ley consultado con las minorías étnicas, aunque en la Comisión Accidental se escuchó el reproche de no haber sido consultado con el campesinado, que es sujeto de especial protección. Sin embargo, se trata de un proyecto de articulado con la legitimidad de haber sido construido y socializado con las comunidades en territorio.

Se considera nuevamente insistir en que se debe ser cuidadoso en incorporar aspectos que escapan de la especialidad minería, por lo tanto, las relaciones y los aspectos procesales que correspondan a los regímenes civil, comercial, policivo, tributario,

laboral y ambiental debe ser tratados en las legislaciones especializadas. Además, como se enuncia, lo correspondiente a la participación ciudadana en materia minera energética debe seguir su curso como ley estatutaria, que tiene un trámite especial en el Congreso de la República. Dentro de los aspectos medulares que el legislador debe tener en cuenta y provienen de mandatos internacionales y de las Altas Cortes están:

- **Planificación del territorio con enfoque socioambiental**

Entregar títulos mineros a terceros en áreas definidas aporta seguridad jurídica, pues se trata de zonas establecidas por la autoridad minera como libres para este tipo de actividades. Esto implica mayor coordinación entre MinEnergía, MinAmbiente y MinAgricultura para la definición de estas áreas, de manera que no vayan a quedar comprometidas reservas minerales identificadas como estratégicas.

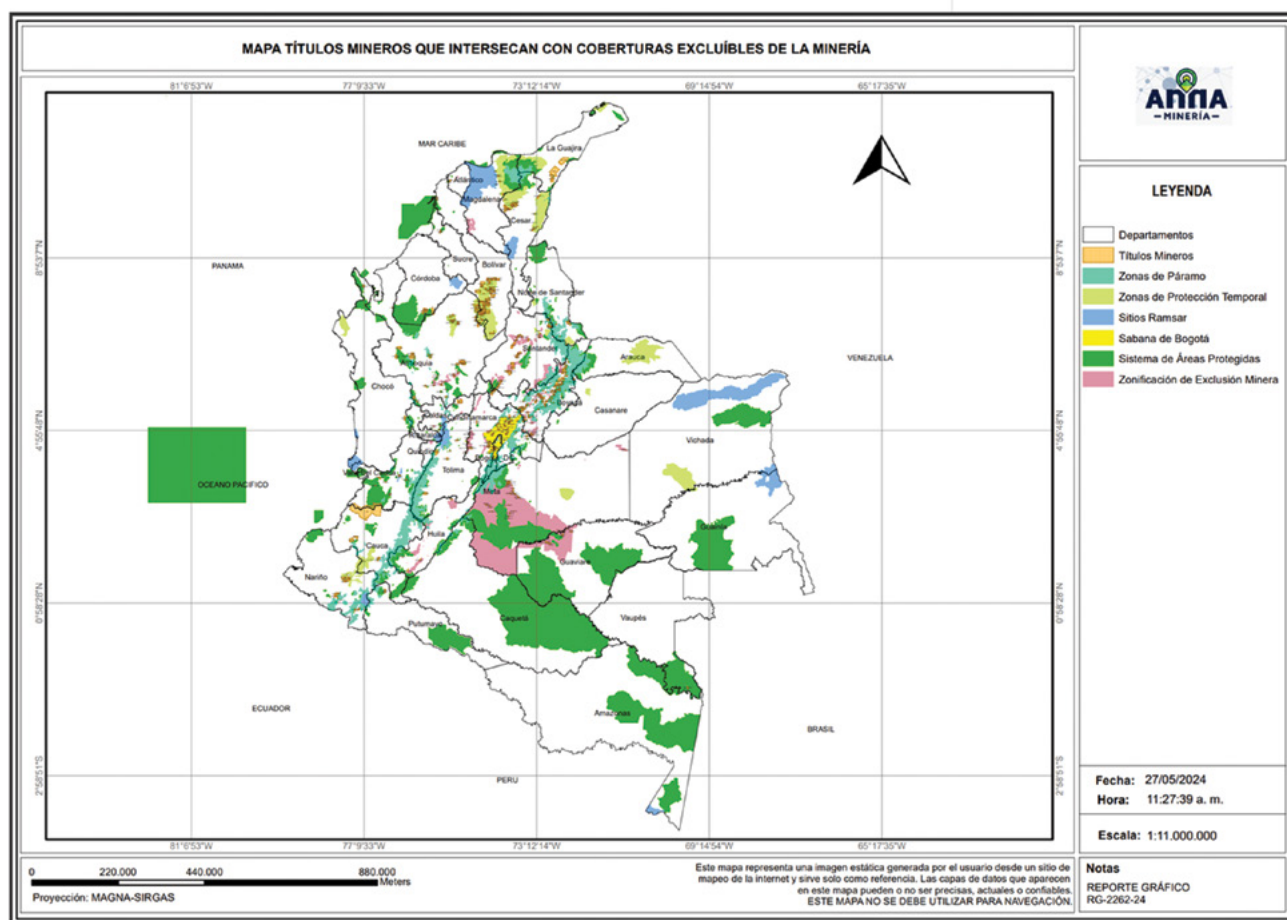
En ese sentido, es necesario que desaparezca el principio de “primero en el tiempo, primero en el derecho” para sustituirlo por el modelo de aptitud minera al que pertenecen las figuras planteadas en el proyecto de Ley Minera. Las capas excluidas y restringidas son necesarias para que la autoridad minera determine las zonas aptas para el otorgamiento de contratos mineros.

No se trata de congelar áreas para el aprovechamiento del Estado: se trata de que el ordenamiento en el territorio sea plenamente conocido por los interesados en desarrollar un proyecto minero y de que se determine la vocación minera en el territorio. Esto implica fortalecer el catastro minero donde, además de las áreas excluibles y restringidas para la minería, se incluyan las capas del ordenamiento territorial, cultural y el patrimonio arqueológico.

El discurso del sector minero se concentra en que “hoy se explora menos del 13 % del territorio titulado y, a su vez, esto no sobrepasa el 2,7 % del territorio nacional” (Congreso Nacional de Minería 2025, palabras de Juan Camilo Nariño Alcocer, presidente de la Asociación Colombiana de Minería)³⁴. Sin embargo, la discusión debe ser más profunda y en clave con lo constatado por el Consejo de Estado en el fallo de Ventanilla Minera frente al otorgamiento de títulos mineros en áreas protegidas que debían ser objeto de exclusión o restricción por lo dispuesto en las sentencias C-339 de 2002 y C-443 de 2009. Se trata entonces de una debida planificación y del conocimiento de la vocación para solicitar y conceder un contrato minero.

De acuerdo con información de la ANM en mayo de 2024, 844 contratos mineros se superponen con coberturas excluibles en total de 241.943,57 hectáreas. Se destaca que, según datos de la ANM en el periodo comprendido del 1.º de enero de 2025 al 30 de junio de 2025, se realizó la desanotación en el Registro Minero Nacional (RMN) de 519 títulos mineros con un área de 390.985 ha. Ahora bien, de estos 519 títulos en proceso de desanotación, 74 se superponen con ZEM de un área de 46.321 ha. Así, la autoridad minera se encuentra avanzando en la labor de depuración del catastro minero (figura 1).

Figura 1. Títulos mineros que intersecan con coberturas excluibles de la minería



Fuente: ANM (2024).

Por otra parte, es necesario que el MinAmbiente, como organismo rector del Sistema Nacional Ambiental (SINA), cumpla con las órdenes emitidas en el fallo de Ventanilla Minera referentes a relacionar e identificar las áreas de conservación *in situ* de origen

legal que no pertenecen al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), esto es: (i) las reservas forestales de la Ley 2.^a de 1959; (ii) las cuencas hidrográficas catalogadas como áreas de manejo especial en el CNRRN; (iii) las reservas forestales protectoras y protectoras productoras; (iv) las reservas de recursos naturales consignadas en el artículo 47 del CNRRN; (v) los humedales designados en la Convención sobre los Humedales de 1971 - Ramsar y los humedales no Ramsar; (vi) los páramos, subpáramos, nacimientos de agua y zonas de recargas de acuíferos; (vii) los arrecifes de coral, pastos marinos y manglares; y (viii) las zonas compatibles con las explotaciones mineras en la sabana de Bogotá. Aquí se hace un llamado a que estas determinantes obedezcan a estudios técnicos y científicos, y a que se adopten mediante actos administrativos con la cartografía de las áreas de protección, usando la figura prevista en el artículo 47 del CNRRN y en el Decreto 1374 de 2013.

En el siguiente capítulo se tratarán en profundidad los retos de la planificación minera frente a determinantes de ordenamiento ambiental y agrícola en el territorio.

- **Participación ciudadana y consulta previa**

La participación ciudadana debe estar presente en el otorgamiento y en todo el ciclo minero, pues no existe duda del impacto ambiental y social de la actividad. Además, en el marco del Acuerdo de Escazú, el Estado debe garantizar el acceso a la información, la participación ciudadana y la justicia ambiental.

La participación ciudadana no solo abre caminos para la concertación y la corresponsabilidad: también contribuye a reconstruir confianza y a brindar información clara y pertinente, dotando a las comunidades de herramientas reales para incidir en la gobernanza de sus territorios. Este esfuerzo también se construye sobre la base de los enfoques territorial, socioecológico, diferencial (étnico y campesino), de género y de derechos humanos, con el propósito de consolidar una minería más democrática, transparente y respetuosa de los contextos locales.

En ese sentido, es necesario que en el Congreso de la República se logre la expedición de la ley estatutaria de participación ciudadana para proyectos mineros y energéticos. Si bien la Ley Minera no es el cuerpo especializado, sí debe contener los principios de participación ciudadana y de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en el trámite de otorgamiento de contratos mineros y en la ejecución. Además, se tiene que contemplar la participación efectiva en la construcción del PGS, que no debe ser exclusivamente en la etapa de explotación, sino para todo el desarrollo del proyecto minero.

Los procedimientos de participación en minería deben estar basados en estrategias de relacionamiento, pedagogía, diálogo social y comunicaciones. A través de estos esfuerzos, las comunidades acceden a información clara y detallada sobre el proceso de otorgamiento de títulos y la ejecución del proyecto minero.

Fortalecer estas capacidades permite a comunidades y entidades territoriales conocer para qué se hace minería, y cómo la actividad contribuye al desarrollo económico y al bienestar social. Además, permite cambiar su percepción sobre la minería como un sector que destruye o que solo sirve para que las empresas se enriquezcan; igualmente, amplía su comprensión sobre el proceso minero y su importancia, democratizando un conocimiento que históricamente ha estado alejado de los territorios y ha sido estigmatizado. Este, sin duda, es uno de los principales logros del procedimiento implementado por la ANM.

Ampliar la participación en el sector minero-energético es una responsabilidad compartida e interinstitucional a través de gobernaciones, alcaldías y otras entidades; además, es clave el acompañamiento del Ministerio Público, en cabeza de la Procuraduría General de la Nación y las personerías municipales. Estos actores son vitales en el acompañamiento a las comunidades, contribuyendo a garantizar el ejercicio efectivo de sus derechos.

Los acuerdos que se construyen entre el sector privado y las comunidades permiten reconocer los intereses de los distintos actores para aportar a la gobernanza minera. Asimismo, son insumos para la construcción de un PGS que responda a las necesidades de la comunidad y a los impactos de las actividades, y que sea resultado de la construcción colectiva.

El PGS debe contener programas en beneficio de las comunidades, correspondientes a la inversión social que realizan los titulares de los contratos mineros, como capacitaciones, emprendimientos, proyectos productivos adicionales a la minería, entre otros. Estos se deben construir junto con las comunidades, garantizando la participación ciudadana y acogiendo las opiniones y expectativas de los territorios; esto da legitimidad al proyecto minero y genera confianza.

Frente a la consulta previa, se requiere cumplir las órdenes de la Corte Constitucional y del Convenio 169 de la OIT, de manera que el país debe dar la discusión que ha sido aplazada durante décadas sobre la necesidad la licencia ambiental y la consulta previa desde el inicio de la actividad minera (exploración) y en todo el ciclo minero.

El Decreto 1396 de 2023, que reglamentó el capítulo V de la Ley 70 de 1993, aunque demandado ante el Consejo de Estado, fue un ejercicio que realizó el Gobierno nacional con las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (NARP) para materializar el derecho de prelación de dichas comunidades en sus territorios de cara a la exploración y explotación de minerales, generando una exclusividad en sus territorios y estableciendo una tipología de concesión y de autorización temporal especial para ellos; incluso, determina la posibilidad de asociación con empresas privadas para el desarrollo de proyectos de mediana minería. Más allá del juicio de legalidad del decreto, aquí se trata del derecho de las comunidades y minorías étnicas para la determinación de la vocación de su territorio, y del acceso efectivo y diferencial a la titulación minera. De ahí la importancia de la planificación del territorio y el respeto de sus usos y costumbres, que se debe tener en cuenta en la próxima Ley Minera.

- **Rondas mineras y minerales estratégicos**

Los PND han legislado frente a los minerales estratégicos, las áreas estratégicas mineras y los procesos de selección objetiva para la exploración y explotación de minerales (art. 108, Ley 1450 de 2011, PND 2010-2014; art. 20, Ley 1753 de 2015, PND 2014-2018; art. 229, Ley 2294 de 2023, PND 2022-2026).

Bajo esa normatividad, la autoridad minera determina los minerales estratégicos del país, delimita las áreas especiales en zonas libres y dirige los procesos de selección objetiva para otorgarlos. Asimismo, la esta autoridad podrá delimitar y otorgar a pequeños y medianos mineros organizados bajo figuras asociativas áreas de reserva estratégica minera con alto potencial de minerales estratégicos necesarios para materializar los programas de Gobierno mencionados.

Así las cosas, si bien los PND han avanzado en la importancia y valoración de los minerales estratégicos, la determinación de áreas estratégicas mineras y el modelo de contratación especial, diferente al “primero en el tiempo, primero en el derecho” de la Ley 685 de 2001, estos logros deben incluirse en la legislación minera como regla general para el otorgamiento de minerales estratégicos en áreas con información de alto potencial.

La propuesta del Gobierno nacional debe ser valorada en el Congreso con sus tres propuestas (i) creación de Ecominerales, (ii) construcción de las cadenas productivas y (iii) establecimiento del proceso de selección objetiva para la exploración y explotación de los recursos con el sector privado.

El objetivo es que un porcentaje importante de los minerales estratégicos extraídos se oriente a través de las cadenas productivas al mercado interno para la reindustrialización de la economía y para apoyar la transición energética y el desarrollo agrícola. Las cadenas productivas generan regalías, impuestos, valor agregado, riqueza y empleo, y permiten sustituir importaciones e incluso generar bienes finales para la exportación.

Por medio de las rondas mineras se otorgan derechos para la exploración y explotación de los minerales estratégicos y críticos a terceros, y en los términos de referencia debe plasmarse claramente el interés del Estado por (i) establecer contraprestaciones económicas más allá de las regalías, (ii) buscar que una parte de esos minerales se orienten al mercado local y (iii) privilegiar las propuestas de transformación y generación local de valor a través de las cadenas productivas.

A diferencia del principio de “primero en el tiempo, primero en el derecho” de la Ley 685 de 2001, se busca que el Estado pueda tomar decisiones soberanas y asumir con autonomía el control y la planeación efectiva del sector, mediante un proceso de planificación, la construcción de unos términos de referencia con nuevas obligaciones contractuales relacionadas con las audiencias de participación ciudadana (art. 270, Constitución Política), el plan de cierre y las actividades poscierre minero, la constitución de garantías financieras para el cierre y el poscierre minero, y desde luego el cumplimiento todas las demás obligaciones en materia ambiental, étnica, laboral y tributaria con nuevas contraprestaciones económicas más allá de las establecidas en la Ley 685 de 2001. Esto porque el objeto de la ronda radica en la concesión de minerales estratégicos y la inclusión de estímulos económicos a los interesados que propongan la generación de valor agregado a los minerales extraídos y el suministro de bienes finales al mercado local.

Para avanzar en los procesos de selección objetiva para otros minerales estratégicos se debe contar con estudios geológicos que profundicen en el conocimiento del subsuelo y en los recursos y reservas que puedan existir, pues es claro que el bajo nivel del conocimiento del subsuelo no permite inferir el volumen real de los recursos y reservas de los minerales estratégicos en el país. Además, el Estado no cuenta con información y la que existe se deriva de los programas de exploración de las empresas privadas. Asimismo, el SGC no tiene los recursos necesarios ni la logística apropiada para avanzar en el conocimiento del subsuelo y entregar al país conocimiento e información sobre el verdadero potencial minero. Por todo esto, la autoridad minera debe contar con capacidad legal y financiera para contratar dichos estudios con

terceros, y también se debe dotar al SGC de recursos financieros para el desarrollo de los estudios de alto potencial.

Modificar el modelo de contratación actual con contratación directa y otras tipologías que propone el proyecto de ley no será una iniciativa fácil de avanzar; sin embargo, si se fortalecen los procesos de selección objetiva, se avanzará de forma significativa en el objetivo de soberanía estatal sobre los recursos minerales.

- **Cierre minero-ambiental**

Pese a los artículos 45, 84 y 95 del Código de Minas vigente, de la existencia de unas guías minero-ambientales, el artículo 24 de la Ley 1753 de 2015, los artículos 1.º y 2.º de la Ley 2177 de 2021, el artículo 20 de la Ley 2250 de 2022, sentencias que ordenan expedir una regulación integral (SU-095 de 2018) y la Sentencia Ventanilla Minera del Consejo de Estado, hoy se corre el riesgo de que los títulos mineros terminados deriven en pasivos ambientales huérfanos y a perpetuidad, y de que a las nuevas solicitudes no se les imponga esa obligación estricta desde la aprobación del PTO minero y la licencia ambiental.

Si bien los concesionarios presentan una propuesta de cierre minero en sus PTO, existen muchos vacíos en la reglamentación que hasta la fecha no se han corregido, entre ellos, su duración en el tiempo, el mantenimiento y monitoreo, y las garantías financieras que amparen esa obligación de los concesionarios mineros.

Hace falta también un procedimiento para evaluar el costo del cierre, lograr la coordinación de las autoridades minera y ambiental para avanzar en un proceso que requiere de un esfuerzo concurrente, y definir un protocolo de cierre para la pequeña y mediana minería.

Existe consenso en que el cierre minero y el mal llamado abandono de los proyectos se deben planear desde la fase inicial del proyecto, de manera que vayan avanzando durante todo el ciclo minero, lo que sería muy importante para el control y mitigación de los impactos negativos sobre el ambiente y las externalidades que finalmente deriven en pasivos huérfanos. En las obligaciones de los contratos de concesión de exploración y explotación en las áreas estratégicas mineras se avanzó en esa reglamentación, pero es necesaria su inclusión en la nueva Ley Minera.

- **Consideraciones finales**

El proyecto de Ley Minera elaborado y consultado por el Gobierno nacional es una realidad y su discusión será abordada en el Congreso de la República, que tendrá la responsabilidad de poder expedir una Ley Minera que responda a todas las necesidades del territorio, del sector y del país.

Las bases del ordenamiento y la planificación son necesarias para garantizar la seguridad jurídica de los títulos mineros que se otorguen en el país. A pesar de que este es el aspecto que puede tener la mayor resistencia en el sector, las Altas Cortes se han encargado de sustentar la necesidad de organizar el territorio con zonas aptas para la minería, con el fin de avanzar de manera muy rápida en la titulación minera y con seguridad jurídica. Por ello, si se logra su inclusión legal, es imperativo fortalecer el catastro minero, la coordinación de las autoridades y los ministerios en la remisión de las ZEM y la calidad de la información para actualizar el catastro. Esto se alcanza con acciones concertadas de la autoridad minera y las demás entidades competentes, especialmente con las autoridades territoriales y étnicas. Es vital que próximamente se den pronunciamientos judiciales frente a las reservas de recursos naturales de carácter temporal del Decreto 044 de 2024, las Zonas y Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (ZAPPA y APPA), del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, entre otros. Estos instrumentos y sus problemas jurídicos se abordarán en el siguiente capítulo.

Otra discusión que no será fácil en el Congreso es el cambio del modelo de contratación minera. El proyecto de ley privilegia la contratación directa, los convenios y los contratos mineros resultado de los procesos de selección objetiva. De manera que será un importante avance incorporar en la Ley Minera los procesos de selección objetiva con herramientas funcionales en paralelo para que la ANM pueda contratar estudios de alto potencial con particulares y así avanzar de manera más eficiente en las rondas mineras para la exploración y explotación de los minerales estratégicos. Vale la pena señalar que Colombia tiene 2.512.699,9 hectáreas delimitadas y reservadas como Zonas de Reserva con Potencial Minero, 22.171.103 ha de áreas estratégicas mineras declaradas y delimitadas, y 43.878,9 ha para iniciar procesos de selección objetiva. Esto da un total de 24.710.687,46 ha destinadas a estudios de alto potencial y apertura de rondas mineras.

El modelo de contratación minera tendrá su discusión en el Congreso. La iniciativa privada se debe mantener bajo un modelo transparente y de acceso igualitario para la obtención de títulos mineros; sin embargo, se debe discutir el principio de “primero en el tiempo, primero en el derecho” y buscar un modelo de acceso por demanda para aquellos minerales que no sean estratégicos o que, siendo catalogados así, no tengan un potencial alto.

Ahora bien, los contratos otorgados con leyes anteriores deben conservar su validez, por tanto, sus estipulaciones contractuales hasta finalizar cualquier prórroga deben obedecer al cumplimiento de condiciones que favorezcan al Estado, incluyendo pactar contraprestaciones económicas adicionales.

Las funciones de fiscalización coordinadas con la autoridad ambiental y la facultad sancionatoria deben fortalecerse con procedimientos claros y con respeto al debido proceso; asimismo, se tienen que ampliar las garantías mineras y las causales de caducidad, incluyendo aquellas incorporadas vía PND y las de garantía de los derechos humanos. Seguramente las 28 causales de caducidad del proyecto de ley serán discutidas por los distintos actores.

La renta minera y las contraprestaciones económicas constituirán una discusión de primer nivel para alcanzar parámetros objetivos más justos y diferenciales e incluir contraprestaciones económicas diferentes a la regalía teniendo en cuenta la naturaleza de los minerales, si son estratégicos o no, los precios internacionales y los niveles de producción. Finalmente, los procesos de formalización minera con enfoque diferencial y los demás mecanismos asociados serán tratados en el capítulo correspondiente.

5

Una nueva institucionalidad para una mejor administración del recurso minero

La discusión que el país enfrenta en la actualidad con el modelo centralista y la autonomía territorial, la gran dependencia de los recursos de la nación y la toma de decisiones desde un escritorio en Bogotá lleva a reflexionar sobre el modelo más adecuado de institucionalidad para la administración del recurso minero.

Además, el proyecto de Ley Minera consultado con las minorías étnicas y, en caso de que se logre, una ley consensuada con los distintos actores impondrán contar con unos sectores minero y ambiental eficientes, transparentes y modernos.

En Colombia, la Constitución de la Confederación Granadina (1858)³⁵ instauró el régimen federal, donde las minas de salinas, esmeraldas y sal gema eran de la Confederación, y todas las demás eran de los estados. Los estados legislaban sobre las minas.

La Constitución de los Estados Unidos de Colombia (1863)³⁶ dejó a la unión los bienes que eran de la confederación. Algunas leyes posteriores ampliaron la reserva nacional, como la Ley 13 de 1868 para el carbón del Cesar y la Ley 29 de 1873 para todo el carbón.

Con la Constitución de 1886³⁷, el patrimonio de la unión pasó a la república y el de los estados federados a los departamentos, salvo los recursos del subsuelo. Las minas de oro, plata, platino y piedras preciosas que existían en el territorio nacional, sin perjuicio de los derechos que por leyes anteriores habían adquirido los descubridores y explotadores sobre algunas de ellas, eran de la república.

La Constitución Política de 1991 mantuvo la propiedad estatal de los recursos y estableció la universalidad de la regalía. El presupuesto clave es la soberanía estatal

sobre los recursos naturales no renovables del país, garantizando el respeto por los derechos legítimamente adquiridos en el pasado y la obligatoriedad de la regalía, como contraprestación económica a favor del Estado por la explotación de minerales, su distribución de los ingresos y su ejecución en el Sistema General de Regalías.

De conformidad con el artículo 1.º de la Constitución Política, Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Las competencias, funciones y responsabilidades de los departamentos y municipios están asignadas por la Constitución y la ley, dentro de las cuales no se encuentra la administración de los recursos del subsuelo. El debate actual radica en el desbalance histórico entre las competencias descentralizadas y los recursos para ejecutarlas, lo que ha motivado la necesidad de una reforma constitucional y una próxima ley de competencias que garantice el equilibrio entre ellas y los recursos, promoviendo la autonomía territorial y la equidad regional. En esa reforma actual no está contemplada la administración del recurso minero.

El ordenamiento jurídico prevé disposiciones generales que regulan el sector y que definen una normativa nacional para las actividades mineras, clasificándolas como de utilidad pública e interés social. La Constitución Política adopta un modelo en el que se reconoce la libertad económica y de empresa como un motor de desarrollo social, pero a su vez se asigna al Estado no solo la facultad, sino la obligación de intervenir en la economía para remediar las fallas del mercado y promover el desarrollo económico y social.

Los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad parten de la distribución y el ejercicio armónico de las competencias entre las distintas autoridades del Estado, lo que exige una mayor articulación de las actuaciones en todos los niveles para garantizar el cumplimiento de los fines esenciales de la acción estatal.

El sector minero público lo dirige el MinEnergía, que es la entidad encargada de la política minero-energética del país y de administrar los recursos naturales no renovables y biocombustibles en el marco del desarrollo sostenible. Para avanzar en estas tareas, el Decreto 1073 de 2015 establece la estructura del sector minero-energético, dividiéndolo en el sector central, en cabeza del MinEnergía, y el sector descentralizado, conformado por entidades adscritas, como la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), el SGC, la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y la ANM. A partir de esta estructura se define la política pública y general del sector,

considerando que los recursos del subsuelo y su explotación superan los límites políticos, administrativos y competenciales definidos para las entidades territoriales, que se circunscriben al plano local, en la medida en que los recursos mineros representan intereses nacionales y aportes para la población en general.

El SGC nació de la transformación de INGEOMINAS. A la ANM la preceden numerosas entidades administrativas y empresas mineras estatales, entre ellas, Carbocol, Mineralco, IFI Concesión Salinas y Minercol, que iban respondiendo a las prioridades y los objetivos de los gobiernos. Unas nacieron para promover la explotación del carbón y salinas, otras como empresas 100 % estatales que luego mutaron a empresas mixtas y, al final, se decide que el Estado no participará en la operación minera, solo en funciones de administración.

La ANM mantuvo una estructura similar al INGEOMINAS, incorporándose una Vicepresidencia de Promoción y Fomento que aún no ha dado los resultados que el país espera, debido a la lentitud en los estudios de alto potencial en las Zonas Reservadas con Potencial (ZRP) para la delimitación y declaración de Áreas de Reserva Estratégica Minera (AEM), con el apoyo del SGC, y en los procesos de rondas mineras para la adjudicación de contratos especiales para la exploración y explotación de minerales estratégicos, con unas condiciones distintas a las de la Ley 685 de 2001. Desde la creación legal de la figura en el año 2015 con el PND (Ley 1753 de 2015), solo se ha adjudicado un área para la exploración y explotación de cobre en el municipio de la Jagua del Pilar (La Guajira).

Como se señaló, con la Ley 685 de 2001, el Estado se enfoca en la administración de los recursos naturales no renovables (RNNR), la entrega de contratos de concesión, su control y fiscalización, y la promoción del sector. La administración minera ha podido ser ejercida por las gobernaciones a través de las delegaciones mineras de la autoridad. Así, a departamentos como Antioquia, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cesar, La Guajira y Norte de Santander se les ha delegado la administración del recurso minero de manera total o parcial, pues en algunos casos las esmeraldas y el carbón se han reservado a la autoridad minera nacional. La última delegación estuvo a cargo de Antioquia y en el actual Gobierno, con muchas críticas, terminó esta delegación. Todo está centralizado en la ANM.

En el caso de la delegación minera en la Gobernación de Antioquia, dicho mecanismo de colaboración entre entidades públicas derivó de la expedición de la Ley 685 de 2001 y fue objeto de sucesivas prórrogas en el tiempo, lo cual en la práctica comportó

un ejercicio permanente de una función propia de la autoridad minera nacional y el vaciamiento de competencias legales conforme a los artículos 317 de la ley mencionada y 4.º del Decreto-Ley 4134 de 2011.

El fundamento jurisprudencial para terminar la delegación al departamento de Antioquia es la Sentencia C-036 de 2005 de la Corte Constitucional, que señala que la delegación de funciones entre entidades públicas no puede ser en la práctica permanente, sino que se trata de un ejercicio de colaboración transitorio entre entidades. Cualquier reparto definitivo de las competencias debe ser establecido por ley orgánica entre la nación y las entidades territoriales.

La Corte Constitucional interpretó también el alcance de las delegaciones previstas en el artículo 14 de la Ley 489 de 1998 y señaló en la Sentencia C-727 de 2000 que la delegación entre entidades públicas es constitucional, siempre y cuando (i) medie convenio administrativo, (ii) se provean los recursos necesarios para el ejercicio de la función delegada, (iii) sea aceptado el traslado de competencias por parte de la entidad territorial delegataria y (iv) no implique un reparto definitivo de competencias, sino un ejercicio de colaboración transitorio entre entidades.

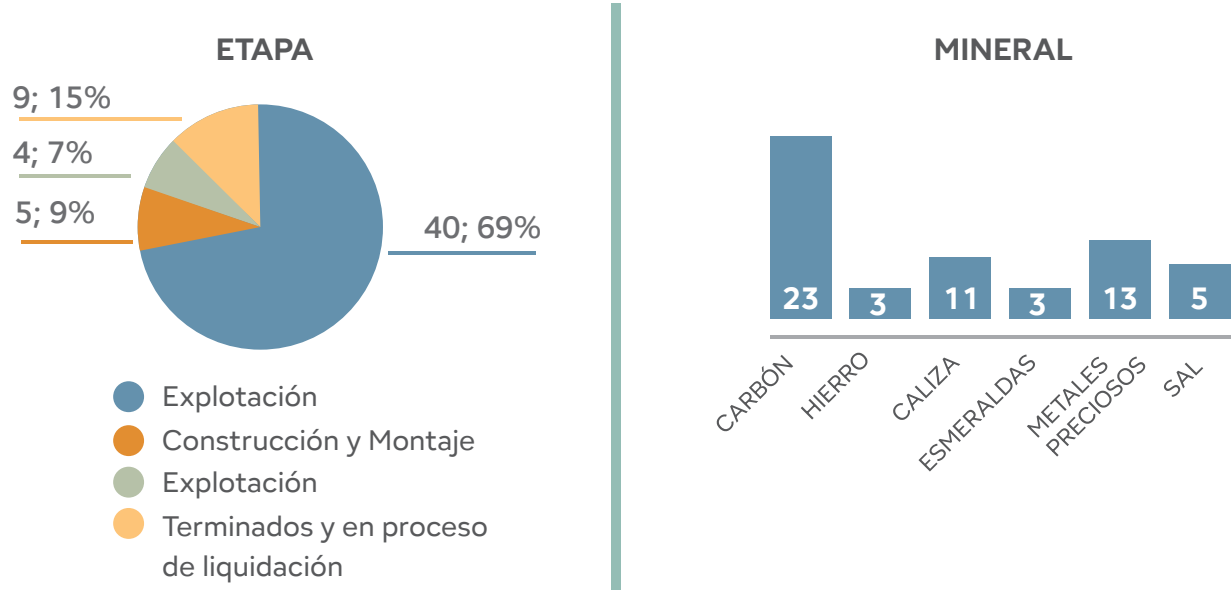
En la práctica, desafortunadamente, algunas delegaciones mineras fueron objeto de denuncias por corrupción y malos manejos, lo cual no escapa tampoco a la autoridad minera nacional; sin embargo, el elemento político en territorio justifica la queja. A pesar de ello, se necesita dar la discusión, pues los mecanismos de participación ciudadana y de coordinación y concurrencia con los municipios no han resultado suficientes en el otorgamiento, y la fiscalización minera no tiene la cobertura deseada, aunque la Ley Minera sí traslada a los alcaldes la competencia para actuar frente a la minería legal.

Cualquier medida de reforma constitucional para la administración del recurso minero y la expedición de una ley orgánica entre la nación y las entidades territoriales debe venir con un fortalecimiento institucional territorial. Esto para que haya una ejecución eficiente de los recursos y competencias transferidos al nivel territorial. Así, la autoridad minera nacional deberá acompañar, en el marco de la cooperación técnica y administrativa, a las entidades territoriales. Por su parte, dichas entidades tendrán que disponer tanto de los recursos propios como de los transferidos y demostrar capacidad administrativa y técnica para asegurar de forma progresiva su fortalecimiento para el ejercicio autónomo de las competencias transferidas y las propias.

Ahora bien, bajo el sistema constitucional actual solamente se podría pensar en

delegaciones mineras a los entes territoriales, con un fuerte control y supervisión de la autoridad minera, y que esta se reservara las competencias frente a los minerales estratégicos para ser otorgados mediante rondas mineras y aquellos contratos de gran minería y los catalogados como proyectos de interés nacional (PIN), que en la actualidad son 58 títulos mineros (figura 2).

Figura 2. Distribución de PIN por etapa y mineral



Fuente: Grupo PIN-ANM³⁸.

El total de títulos mineros vigentes al 1.º de enero de 2025, según información de la ANM, correspondía a 6869, de los cuales 1115 se ubicaban en Antioquia. A corte del 31 de agosto de 2025, en el territorio nacional estaban en trámite 4801 propuestas de contrato de concesión (1348 en Antioquia).

La ANM no tiene la capacidad para administrar de manera eficiente el recurso minero. Actualmente, cuenta 393 servidores públicos de planta y su gestión depende altamente de personal contratista financiado con presupuesto de inversión o de regalías que no es fijo. Además, no tiene presencia en el territorio donde se realiza la actividad minera, aunque vale la pena resaltar el esfuerzo realizado desde el 7 de agosto de 2022 para ampliar la presencia territorial de la autoridad minera sumando a los 12 puntos de atención regional (PAR) ubicados en las principales ciudades del país 12 nuevos puntos de atención: Villavicencio (Meta), Bagre (Antioquia), Chiquinquirá

(Boyacá), California (Santander), Montería (Córdoba), Caucasia (Antioquia), Santa Rosa del Sur (Bolívar), Barbacoas (Nariño), Marmato (Caldas), El Zulia (Norte de Santander), Ubaté (Cundinamarca) y Florencia (Caquetá).

La autoridad minera nacional debe concentrarse en facilitar el engranaje y la coordinación con la institucionalidad encargada de materializar los más importantes proyectos económicos del Gobierno nacional: la reindustrialización del aparato productivo, la transición energética, el desarrollo agrícola y la construcción de infraestructura pública.

Partiendo de la Constitución Política, la dirección general de la economía está a cargo del Estado, por tanto, tiene la obligación de tomar todas las decisiones relacionadas con la actividad minera, entre ellas, planear la extracción, la exploración y el uso de los minerales, bien para el consumo interno o la exportación (art. 334, Constitución Política). En clave de esa tarea, se debe fortalecer la UPME para que, en coordinación con la autoridad minera, genere y administre la información del sector, y dirija estudios focalizados en la necesidad de los minerales y las cadenas productivas que permitan planificar de mejor manera el país minero y los procesos contractuales que administre la autoridad minera.

La ANM debe convertirse en la autoridad regulatoria y, bajo el entendido de que haya una modificación del Código de Minas, se le debe dar un margen amplio para la regulación de la autoridad. Una parte de las recomendaciones radica en que la Ley Minera contenga una regulación general, principios y reglas que permitan una capacidad alta de reglamentación.

Así, la autoridad minera nacional debe concentrarse en la determinación de áreas con alto potencial de minerales estratégicos y el inicio de rondas mineras con las empresas privadas con condiciones que favorezcan al Estado y a los territorios. En este caso, la ANM debe tener la capacidad de contratar empresas que puedan hacer los estudios técnicos de alto potencial sin depender exclusivamente del SGC. La reingeniería de la ANM no da espera con la transición energética y la reindustrialización, de manera que en la estructura tiene que estar una dependencia de planificación y gestión del conocimiento, y otra que se encargue de contratación exclusivamente, pues hoy en día esto está atomizado en varias vicepresidencias. Asimismo, debe modernizarse y contar con una alta tecnología que permita transparencia en la titulación y el seguimiento y control de las obligaciones mineras y de los instrumentos técnicos, el manejo de inteligencia artificial en sus procesos y hacer un seguimiento en tiempo real

y en todas las actividades mineras, incluyendo beneficio, transformación, transporte y comercialización.

Finalmente, es necesario “desatanizar” la propuesta de Ecominerales, inspirada en empresas públicas como Codelco y ENAMI en Chile, y la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol). La propuesta, ya archivada en el Congreso de la República, no trataba de monopolizar los minerales estratégicos ni el manejo de los RNNR del país, tampoco buscaba cercenar la iniciativa privada, pues seguían firmes los procesos de selección objetiva para entregar estos minerales al sector privado. Se trataba de tener un actor que pudiera participar en igualdad de condiciones y suscribir alianzas público-privadas para trabajar conjuntamente en grandes proyectos del sector; también de contribuir a la formalización y regularización minera, y a la participación en las cadenas productivas encaminadas a generar insumos para la reindustrialización de la economía, la transición energética, el desarrollo agrícola y la construcción de infraestructura pública. En el primer capítulo se trató con mayor profundidad esta iniciativa. En este sentido, continuar trabajando por la creación de Ecominerales es muy importante, pues es una herramienta fundamental para avanzar con los objetivos de la minería responsable con el futuro del país.

Notas y referencias

¹ Ley 685 de 2001. (15 de agosto de 2001). Congreso de la República de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9202>

² Sentencia 366 de 2011. (11 de mayo de 2011). Corte Constitucional de Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-366-11.htm>

³ Caracol Radio. (2 de noviembre de 2011). El catastro minero en INGEOMINAS fue manipulado para favorecer intereses económicos y políticos. *Caracol Radio*. https://caracol.com.co/radio/2011/11/02/judicial/1320214200_571663.html

⁴ Contraloría General de la República. (2011). *Informe al Congreso sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente 2010-2011*. Autor.

⁵ Constitución Política de 1991. (6 de julio de 1991). Asamblea Nacional Constituyente. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

⁶ Véase: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf

⁷ Véase: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

⁸ Véase: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

⁹ Ley 2273 de 2022. (5 de noviembre de 2022). Congreso de la República de Colombia. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30044823>

¹⁰ Sentencia C-359 de 2024. (28 de agosto de 2024). Corte Constitucional de Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/c-359-24.htm>

¹¹ Véase: https://www.anm.gov.co/sites/default/files/Resolución_1099_de_22_diciembre_de_2023.pdf

¹² Véase: <https://acmineria.com.co/wp-content/uploads/2024/02/ABC-NLM1-1.pdf>

¹³ Véase: <https://www.linkedin.com/pulse/una-decisi%C3%B3n-pendiente-juan-cami-lo-nari%C3%B1o-alcocer-hvfyf/>

¹⁴ Constitución Política de 1858. (22 de mayo de 1858). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13697>

¹⁵ Constitución Política de 1863. (8 de mayo de 1863). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13698>

¹⁶ Constitución Política de 1886. (5 de agosto de 1886). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7153>

¹⁷ Tomada del *Informe de gestión Fernando Alberto Cardona Vargas, 01/01/2024 al 30/06/2025* (pp. 13-14).

