



TRANSFORMAR ES CONSTRUIR

Insumos para debate público
sobre la minería hacia una
transición energética justa

TRANSFORMAR ES CONSTRUIR
Insumos para debate público
sobre la minería hacia una transición
energética justa

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/es
Representante: Evelyn Hartig

Autores:
Ivonne del Pilar Jiménez García
Luis Álvaro Pardo Becerra
Iván Montenegro Sierra
Iván Darío Guauque Torres

Coordinador editorial:
Luis Álvaro Pardo Becerra

Equipo editorial:
Evelyn Hartig, Ángela Valenzuela
y Santiago Aldana Rivera

Corrección de estilo:

Sabina Ojeda

Diseño y diagramación:

Matruska Estudio

ISBN: 978-628-95412-7-4



Este documento puede ser descargado gratuitamente
en co.boell.org/es. 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

TRANSFORMAR ES CONSTRUIR



Insumos para debate público
sobre la minería hacia una transición
energética justa

Contenido

I. Avances, retos y propuestas para una minería responsable con el futuro de Colombia	9
1. Introducción	11
2. Una política minera autónoma y soberana	14
3. Fundamentos económicos de la visión minera 2022-2026	15
4. Compromisos mineros del Gobierno del Cambio	19
5. Estado de los compromisos del Gobierno del Cambio	22
5.1. Una nueva Ley Minera	22
5.2. Descarbonización	23
5.3. Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva (DMEDP)	24
5.4. Formalización minera	27
6. Otros avances del programa minero en el Gobierno del Cambio	30
6.1. Plan Nacional de Conocimiento Geocientífico	30
6.2. Definición de los minerales estratégicos	31
6.3. Empresa Colombiana de Minerales (Ecominerales)	33
6.4. Cadenas productivas	34
6.5. Reserva de áreas para el desarrollo minero y la formalización	38
6.6. Rondas mineras	40
6.7. Mayor control de la actividad minera	41
6.8. Una nueva institucionalidad minera	43
7. Justicia ambiental y democracia participativa	45
7.1. Acuerdo de Escazú	45
7.2. Audiencias públicas mineras (APM)	46
7.3. Prohibición del uso de mercurio en la actividad minera	47
7.4. Sentencia Ventanilla Minera del Consejo de Estado	48
7.5. Cierre minero-ambiental	51
8. Los minerales estratégicos en el nuevo mapa geoestratégico mundial	53
9. Retos y recomendaciones para un nuevo gobierno 2026-2030	56

II. Desafíos regulatorios: ¿qué se necesita para construir una minería que responda a las necesidades del ambiente, la sociedad y la economía?	67
1. Introducción	69
2. Marco regulatorio actual y su incidencia en el modelo minero del país	71
3. El papel del Congreso de la República y las Altas Cortes en el desarrollo de la regulación minero-ambiental	78
3.1. Necesidad de consulta previa para la expedición de legislación o medidas administrativas que afecten la vocación en los territorios	79
3.2. Democracia y justicia ambiental	82
3.3. Exceso de potestad reglamentaria	91
4. Hacia una nueva Ley Minera	93
5. Una nueva institucionalidad para una mejor administración del recurso minero	110



III. El lío de la formalización minera en Colombia y cómo empezar a desatarlo 119

1. Introducción	121
2. El fenómeno de la informalidad minera en Colombia	121
2.1. El marco regulatorio y la informalización de la minería nacional	124
2.2. Minería informal y minería ilegal	126
2.3. La informalidad como modelo de negocio	129
3. Las principales debilidades de la respuesta institucional	131
3.1. La ausencia de una política de Estado de largo aliento	132
3.2. La proliferación de mecanismos y categorías	133
3.3. Titulación versus formalidad	136
3.4. La realidad supera la ficción: la desconexión entre los hechos y el marco jurídico de la formalización	138
3.5. Regulación ambiental y formalización minera	141
3.6. La política de formalización al son de la protesta	145
3.7. Prometer lo imposible: la instrumentalización electoral de la informalidad minera	147
4. Desatando el lío: propuestas para avanzar en la formalización minera	148
4.1. Un trámite integrado	148
4.2. Un modelo de administración incluyente	149
4.3. Estabilidad y continuidad	150
4.4. Especialidad y diferencialidad	150
4.5. Sentido de realidad	151
4.6. La distinción del sujeto de las políticas de formalización	152
4.7. De lo individual a lo colectivo: el valor de la asociatividad	153
4.8. Una empresa pública minera	153
4.9. La comercialización de minerales como vehículo para incentivar la formalización	155
4.10. Encadenamientos productivos y formalización	155

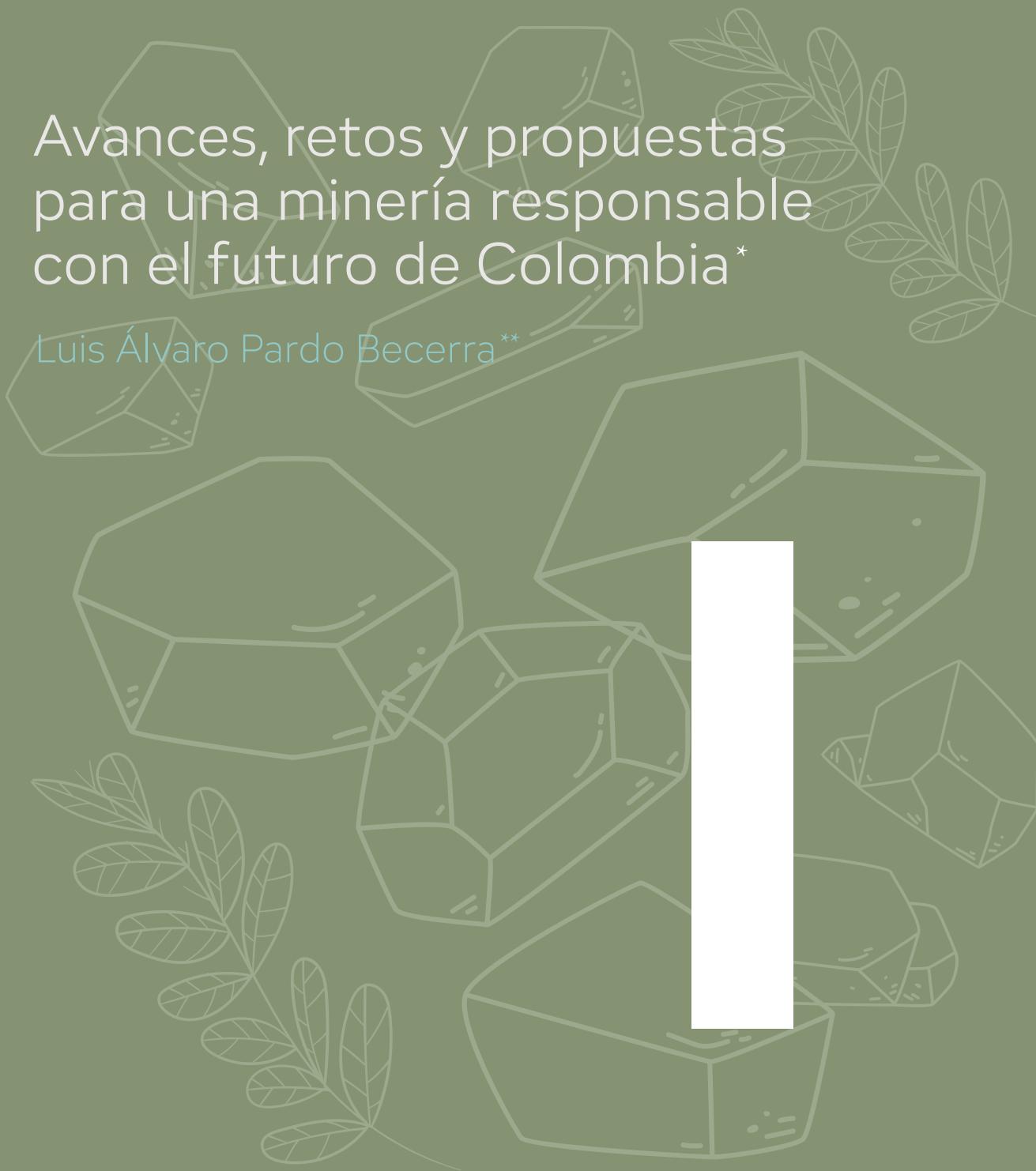
IV. Retos de la planificación minera frente a determinantes de ordenamiento ambiental o agrícola en el territorio	161
1. Introducción	163
2. Régimen legal de las figuras de reserva ambiental temporal, áreas para la producción de alimentos y áreas de reserva para el desarrollo minero	164
2.1. Zonas de Reserva Ambiental Temporal	164
2.2. Reglamentación de las Zonas de Reserva Ambiental Temporal	169
2.3. Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA)	173
2.4. Áreas Estratégicas Mineras (AEM)	179
2.5. Zonas de Reserva con Potencial Minero (ZRP)	185
3. Análisis descriptivo de episodios de tensión ligados al establecimiento de las áreas de protección	186
3.1. APPA La Guajira	186
3.2. Zona de Reserva Temporal de RNR en Santurbán	191
4. Vectores inherentes a la adopción de APPA, reservas ambientales temporales y AEM	196
4.1. Contexto y actores: APPA La Guajira	196
4.2. Contexto y actores: Reserva Temporal de Santurbán	197
5. Conflictos de inversión relacionados con la planificación minero-ambiental del territorio	200
6. Conclusiones y recomendaciones	205



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

TRANSFORMAR ES CONSTRUIR

Insumos para debate público sobre la minería hacia una transición energética justa

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 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 este documento.

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.

TRANSFORMAR ES CONSTRUIR

Insumos para debate público sobre la minería hacia una transición energética justa

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 circumscribe 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 re establece las competencias constitucionales para que el Estado, de manera autónoma y soberana, plane, 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 períodos 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 10 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

TRANSFORMAR ES CONSTRUIR

Insumos para debate público sobre la minería hacia una transición energética justa

los eslabones de la extracción y comercialización de minerales, especialmente el oro, y que se apropián 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 conjuguén 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 de Reserva con Potencial Minero (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,

TRANSFORMAR ES CONSTRUIR

Insumos para debate público sobre la minería hacia una transición energética justa

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 silícea - 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 silícea 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 silícea, 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, amoniaco, 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 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.

TRANSFORMAR ES CONSTRUIR

Insumos para debate público sobre la minería hacia una transición energética justa

- 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 INGEMINAS, 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 mixtas; al final, 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 12 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 períodos 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 ríjan 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. Esta 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.

TRANSFORMAR ES CONSTRUIR

Insumos para debate público sobre la minería hacia una transición energética justa

- 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-invitamos-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.cnvinternational.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-connectada-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/Económicos/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).

** Agradezco a Álvaro Pardo Becerra por su orientación y acompañamiento en la construcción del presente documento que esperamos contribuya a la discusión en el Congreso de la República y en los desafíos que asumirá el próximo gobierno. A mis colegas Iván Guauque e Iván Montenegro, reconocimiento por sus aportes y valiosas conversaciones sobre el futuro de la minería en el país.

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 2001⁽¹⁾, 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)².

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 circscribe 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).

TRANSFORMAR ES CONSTRUIR

Insumos para debate público sobre la minería hacia una transición energética justa

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

Gobierno	Plan Nacional de Desarrollo	Aspectos modificados de la Ley 685 de 2001
Juan Manuel Santos Calderón	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.
Iván Duque Márquez	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.
Gustavo Francisco Petro Urrego	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"³, generó un mercado especulador de títulos que hoy en día persiste. En efecto, en el período 2004-2011 la autoridad minera era el INGEMINAS (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 mineros⁴.

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).

TRANSFORMAR ES CONSTRUIR

Insumos para debate público sobre la minería hacia una transición energética justa

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 incursos 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	Cumplir la capacidad económica.	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 anticipada).	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.
Ambientales	Certificación ambiental (requisito temporal).	Sentencia Ventanilla Minera, Orden Temporal 1.3.1, Circular MADS con fecha del 19 de enero de 2023, Decreto 107 de 2023.
Audiencia pública minera	Realización de la audiencia pública minera en territorio.	Art. 259, Resolución 1099 de 2023, modificada por la Resolución 558 de 2024.

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) evaluación 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)⁵, 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 acuerdo⁶. Además, los pactos internacionales de Derechos Civiles y Políticos (1966)⁷ y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)⁸ 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 inexistente 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 estas tienen 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 parágrafo 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 asiente, 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 cuatro 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 excluyentes de la minería (arts. 37 y 38, Ley 685 de 2001). De la misma manera, solo la autoridad ambiental podrá declarar y delimitar áreas excluyentes 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 concurrencia 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 2022⁽⁹⁾ y declarado constitucional e incorporado al ordenamiento jurídico del país mediante la Sentencia 359 de 2024⁽¹⁰⁾ 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 2023¹¹, 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.º 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.º, 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 inexistente por la Corte Constitucional, el Gobierno nacional pretendió reproducir la norma en relación con la libertad de área, mediante el artículo 1.º 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, estándose 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

Hacia una nueva Ley Minera

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"*¹², 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.

TRANSFORMAR ES CONSTRUIR

Insumos para debate público sobre la minería hacia una transición energética justa

- 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 excluidas y restringidas para la minería, se incluyan las capas del ordenamiento territorial, cultural y el patrimonio arqueológico.

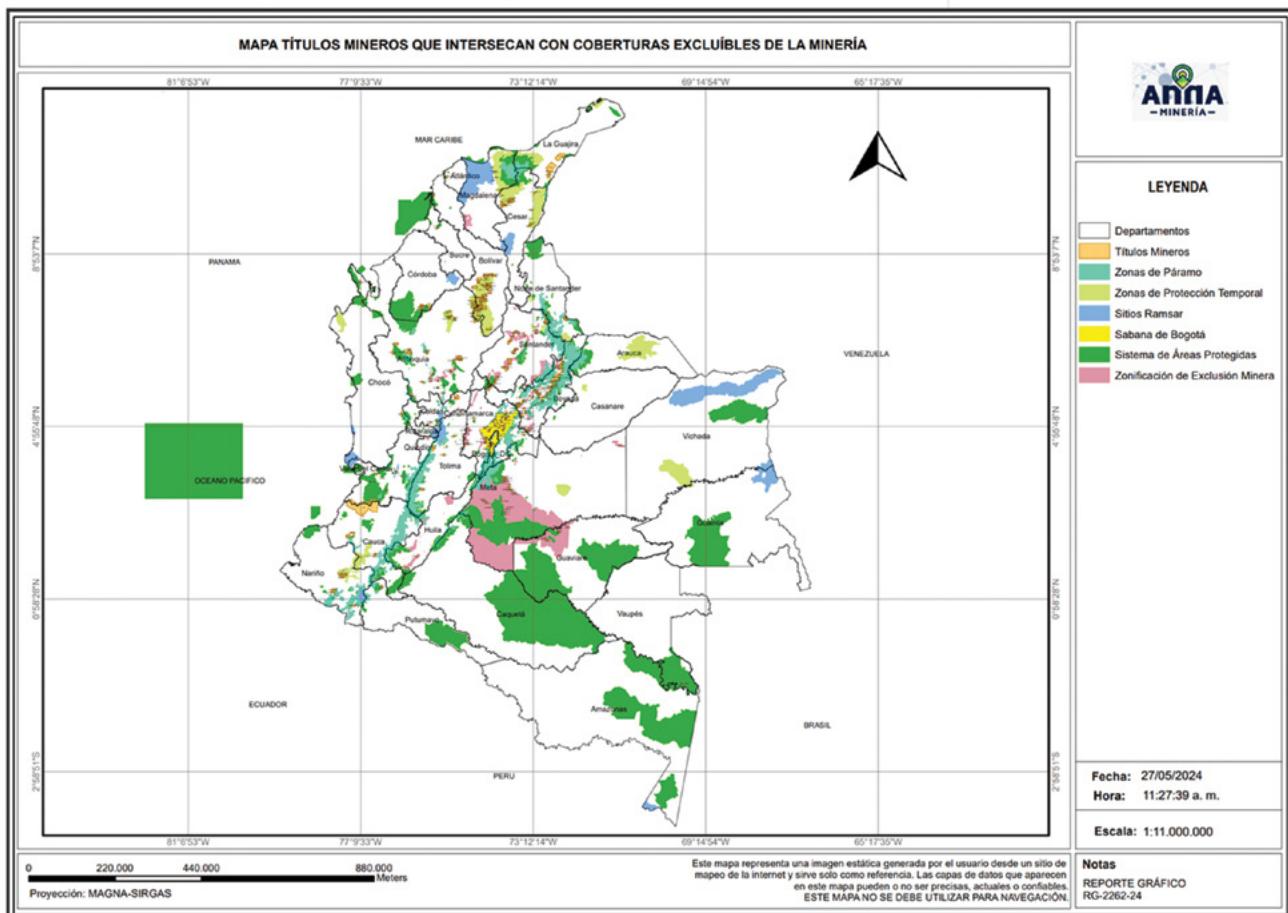
El discurso del sector minero se concentra en que “hoy se explora menos del 13 % del territorio titulado y, a su vez, esto no sobrepasa el 2,7 % del territorio nacional” (Congreso Nacional de Minería 2025, palabras de Juan Camilo Nariño Alcocer, presidente de la Asociación Colombiana de Minería)¹³. Sin 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 excluyentes 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).

TRANSFORMAR ES CONSTRUIR

Insumos para debate público sobre la minería hacia una transición energética justa

Figura 1. Títulos mineros que intersecan con coberturas excluyentes 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 CNRNR; (iii) las reservas forestales protectoras y protectoras productoras; (iv) las reservas de recursos naturales consignadas en el artículo 47 del CNRNR; (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 CNRNR 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 Plan de Gestión Social (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**

Como se desarrolló en el primer capítulo, la legislación minera no contiene regulación especial para el cierre minero-ambiental. Solo hasta el PND del segundo Gobierno de Juan Manuel Santos Calderón, específicamente, en el artículo 24 de la Ley 1753 de 2015, se ordenó (i) al Gobierno nacional fijar las condiciones ambientales, técnicas, financieras y sociales, entre otras, que debe cumplir el titular minero en el plan del cierre minero y abandono de minas, incluyendo el componente financiero, y (ii) a la autoridad minera establecer un procedimiento para la aprobación del plan presentado por el concesionario minero, el cual debe constituirse desde la etapa de construcción y montaje.

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: no existe garantía financiera específica ni oportuna para el cierre de minas antes del inicio de la construcción de las operaciones mineras; la estimación de los costos de cierre de minas es inadecuada; falta coordinación entre las autoridades mineras y ambientales; las competencias de autoridades mineras y ambientales no están alineadas; ausencia de políticas y programas mineros para el cierre de minas de la pequeña minería y la minería artesanal; las guías minero-ambientales son muy generales; y hay un vacío en el cierre de minas para el caso de la renuncia del título minero antes de concluir el proyecto.

La Sentencia Ventanilla Minera del Consejo de Estado advierte sobre el riesgo de que los títulos mineros terminados deriven en pasivos ambientales huérfanos y a perpetuidad; además, ordena al MinEnergía y al MinAmbiente elaborar un inventario de pasivos ambientales mineros, y adoptar e implementar un plan preventivo y correctivo que identifique acciones participativas y conjuntas.

- **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)¹⁴ 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)¹⁵ 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 1886⁽¹⁶⁾, 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 de Reserva con Potencial Minero (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

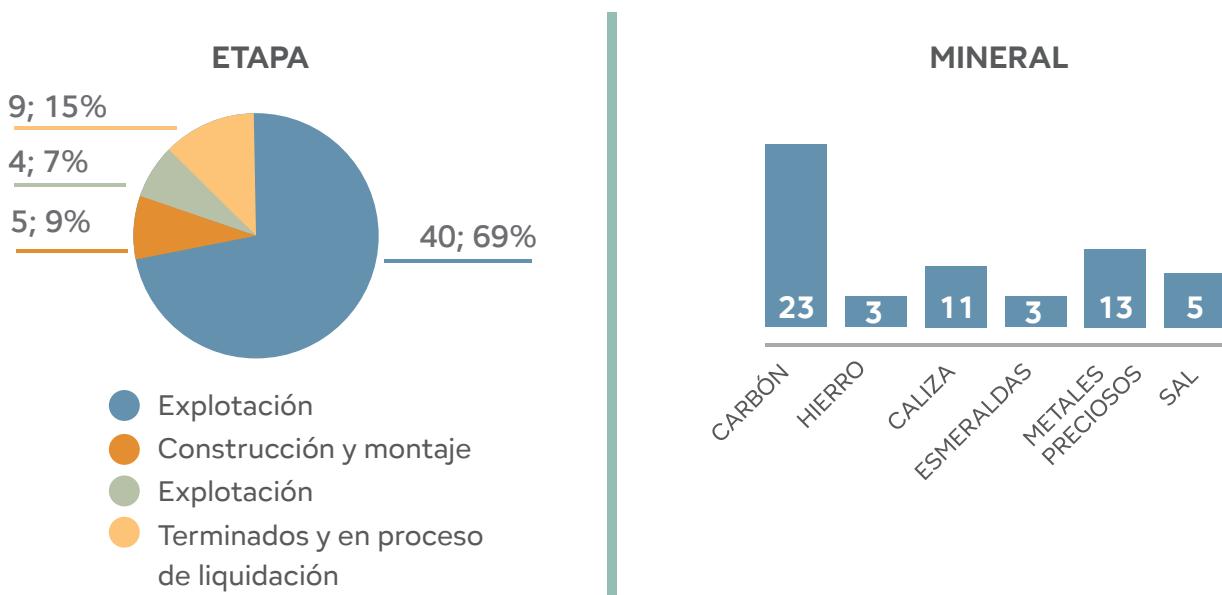
entidad territorial delegataria y (iv) no implique un reparto definitivo de competencias, sino un ejercicio de colaboración transitorio entre entidades.

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-ANM¹⁷.

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-camilo-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).



Imagen de Luis Álvaro Pardo Becerra.

El lío de la formalización minera en Colombia y cómo empezar a desatarlo*

Iván Montenegro Sierra **



* Especial agradecimiento a todas aquellas personas que trabajan en el sector minero y han tenido la generosidad de compartir conmigo su conocimiento, en particular al profesor Álvaro Pardo por sus valiosos aportes y por la invitación a escribir este texto.

** Abogado y magíster en Biociencias y Derecho. Investigador y docente en asuntos de derecho ambiental y minero-energético. Exasesor del Ministerio de Minas y Energía, y la Agencia Nacional de Minería.

1

Introducción

En la actualidad, la informalidad constituye una característica definitoria del sector minero colombiano. Esa condición, a veces abrumadora debido a su proporción, tiene considerables efectos perjudiciales en materia ambiental, social, laboral, cultural y económica. Como resultado, el Estado ha desarrollado una serie de medidas de política pública orientadas a la atención de este fenómeno. A pesar de ello, las condiciones actuales no evidencian su declive, por el contrario, reflejan la profundización de sus complejidades y la preocupante perspectiva de su posible proliferación. De ahí nace la pertinencia de elaborar reflexiones en torno al asunto en busca de medidas para configurar soluciones integrales.

Con base en lo expuesto, este documento propone un abordaje del problema de la informalidad minera desde la óptica de la necesidad de avanzar hacia la formulación de una política pública integral, eficaz y eficiente en materia de formalización minera para el país.

Para dicho fin, en primer lugar, se abordarán las principales características del estado actual del fenómeno de la informalidad minera en Colombia para luego analizar las debilidades de las políticas destinadas a conjurarla y, finalmente, plantear una serie de propuestas con la intención de aportar a la construcción de un marco de acción que le permita al país avanzar hacia la solución del asunto.

2

El fenómeno de la informalidad minera en Colombia

Informalidad y formalización no son conceptos exclusivos del mundo minero. Se trata de categorías con origen en los postulados de la economía del desarrollo, disciplina que tiene por objeto el estudio de los problemas económicos, sociales e institucionales propios de los países de bajos y medianos ingresos, con el propósito de identificar las estrategias más eficaces para promover el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la mejora del bienestar general¹.

El origen y la evolución del concepto de formalización han estado ligados esencialmente al campo laboral. En este escenario, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha difundido con amplitud esta noción, así como la idea de que a través de la formalización se puede concretar la protección de derechos laborales. De esta manera, se ha promovido el ingreso de trabajadores a la economía regular como un mecanismo para garantizar su acceso, por ejemplo, a la seguridad social, la remuneración justa y, en el caso de las empresas, al crédito y a condiciones de seguridad jurídica².

La lógica que subyace tras la idea de la formalización en materia laboral se ha trasladado también al campo de la administración estatal de bienes públicos como los minerales. En esencia, el postulado central consiste en que la titulación y el registro formal de los derechos mineros permiten el establecimiento de condiciones de garantía jurídica para el desarrollo de la actividad que redundan en beneficios como el cumplimiento de los lineamientos normativos de protección del ambiente, una extracción acorde con los parámetros definidos por la técnica minera, la seguridad jurídica para la inversión, el pago de regalías e impuestos, la seguridad y formalidad para los trabajadores, entre otras.

A partir de esa visión, la institucionalidad pública encargada de la administración de los minerales en Colombia ha venido adoptando como una de sus principales líneas de acción, al menos en el papel, el propósito de avanzar en la formalización del sector minero nacional. De ahí que exista, por ejemplo, una dependencia dedicada exclusivamente a la formulación e implementación de políticas públicas orientadas a conseguir dicho propósito dentro del Ministerio de Minas y Energía (MinEnergía): la Dirección de Formalización Minera.

En el escenario colombiano coexisten, se entrelazan y en muchos casos se confunden la informalidad de la actividad minera y la informalidad laboral de los trabajadores mineros, pero se trata de dos asuntos distintos, aunque relacionados. Por una parte, la informalidad de la actividad minera se predica de la extracción de minerales sin el amparo de un título minero o de una figura jurídica que la permita, aun en ausencia de título, como en el caso de la mal llamada *minería de subsistencia*³ o *las prerrogativas de explotación de las Áreas de Reserva Especial*⁴ en su versión original de 2001. Ahora, para que una operación minera se considere formal, en todo caso, tiene que cumplir con los parámetros establecidos por la regulación del sector ambiente; en consecuencia, por regla general debe contar con licencia ambiental.

Por otra parte, la informalidad laboral de los trabajadores mineros hace referencia a la ausencia de garantía de los derechos establecidos por la legislación del sector trabajo en lo concerniente a las condiciones del vínculo entre estos y los titulares mineros o contratistas a cargo del desarrollo del proyecto. En otras palabras, se refiere al desconocimiento de las normas aplicables a la relación entre empleador y empleado en el marco del desarrollo de actividades mineras, como la remuneración justa, las garantías de seguridad social, la seguridad y salud en el trabajo, los riesgos laborales, entre otras.

Teniendo en cuenta esa distinción, es posible entender por qué existen casos en los cuales se pueden dar condiciones de informalidad laboral en operaciones que desde el punto de vista minero-ambiental son formales. Asimismo, es dable comprender por qué al entregar un título minero no se resuelve por completo el problema de la

informalidad o por qué con el mero otorgamiento de un contrato de concesión a un proyecto determinado no se materializa inmediatamente la formalización de todos los trabajadores que allí laboran.

El Censo Minero Departamental de Colombia 2010-2011, realizado en 23 departamentos del país, concluyó que en promedio el 63 % de las unidades de producción minera (UPM) censadas carecían de título minero. No obstante, ese promedio nacional no hace justicia a la dimensión de la problemática, pues, cuando se verifican las cifras por departamento, se evidencian porcentajes ampliamente superiores, sobre todo en territorios de reconocida tradición minera como Caldas (72 %), Antioquia (79 %), Valle (79 %), Risaralda (82 %), Cauca (87 %), Bolívar (94 %), Córdoba (95 %) y Chocó (99 %). El promedio desciende por efecto del balance propiciado por otros departamentos donde los números disminuyen notoriamente, como Huila (26 %), Casanare (21 %) y Cesar (10 %)⁵.

Ya han pasado cerca de 15 años desde el censo de 2011, sin embargo, no existen datos recientes que permitan arribar a la conclusión de que el fenómeno de informalidad en el país haya disminuido. Por el contrario, el informe EVOA publicado en 2022 por el MinEnergía y la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) señala que el 73 % del área detectada con evidencia de explotación de oro de aluvión corresponde a actividades desarrolladas sin el cumplimiento de los parámetros normativos aplicables, es decir, se trata de actividades informales o incluso ilegales, distinción que abordaremos más adelante⁶.

En igual sentido, el *Informe nacional: minería ilegal y contaminación por mercurio en Colombia*, presentado recientemente por la Procuraduría General de la Nación, señala que alrededor del 85 % del oro que se exporta en Colombia no procede de actividades formales e incluso asevera que el 70 % de ese mineral proviene de actividades auspiciadas por grupos organizados al margen de la ley⁷.

Es importante señalar que, a pesar de ser predominante en el caso del oro, el fenómeno de la informalidad también se expresa, aunque con menor notoriedad, en el ámbito de los materiales de construcción, carbón, esmeraldas y tierras raras, entre otros⁸.

Con base en la información disponible, resulta inevitable acercarse más a pensar que desde el censo que terminó en 2011 hasta la fecha la situación de informalidad en el sector se ha sostenido o al menos, en caso de haber disminuido, no lo ha hecho de manera sustancial, que optar por la posición contraria.

Es cierto que el actual Gobierno, en especial la Agencia Nacional de Minería (ANM), a pesar del marco regulatorio que no establece mecanismos verdaderamente eficaces para avanzar en ese propósito, ha realizado esfuerzos importantes por la formalización de la pequeña minería nacional a través de las herramientas disponibles. No obstante, dichas acciones enfocadas especialmente en la titulación y el acompañamiento a los procesos de formalización son todavía muy recientes como para poder valorar su verdadero impacto respecto al panorama de inmensa informalidad que aquí se ha puesto de presente.

La informalidad minera en el país no solo es un fenómeno de grandes proporciones, sino también reviste una importante complejidad y diversidad, debido a que se ve

influida y determinada por múltiples factores propios de las dinámicas de los diferentes territorios en los que se asienta, por ejemplo:

- La existencia de condiciones de desigualdad, pobreza y exclusión que generan el caldo de cultivo perfecto para que prolifere la mano de obra que, en búsqueda de medios para satisfacer sus necesidades y soñando con un mejor futuro, está dispuesta a vincularse a labores mineras por fuera del marco regulatorio vigente, a pesar de los riesgos que ello conlleva.
- El arraigo cultural que tiene la minería en algunas zonas del país donde se practica desde hace siglos.
- La inexistencia de una política de Estado apropiada y sostenida en el tiempo para abordar el asunto.
- La fluctuación de los precios de los minerales y en especial el incremento en los precios del oro.
- La configuración de redes comerciales poco transparentes que han encontrado en el nicho de la minería informal el escenario perfecto para generar lucro.
- La connivencia de agentes del Estado encargados del controlar el fenómeno, por ejemplo, autoridades municipales y policiales.
- La instrumentalización del asunto con fines electorales.
- El involucramiento de grupos armados organizados, especialmente en el caso del oro, y la configuración de redes de comercio ilícito asociadas al narcotráfico y el lavado de activos, entre otros.

En consecuencia, resulta difícil y poco eficaz acercarse a la búsqueda de soluciones desde una perspectiva con pretensiones estrictamente generalizantes, pues se hace ineludible reconocer las particularidades que la informalidad minera tiene en cada caso, con el fin de aproximarse con mayor probabilidad de acierto a la construcción de alternativas para conjurar el escenario actual.

Bien podríamos dedicarle la extensión completa de este texto a perseguir una caracterización lo más completa posible del asunto de la informalidad en la minería colombiana; sin embargo, ese no es el objetivo. Dicho sea de paso, difícilmente las pocas páginas de este escrito permitirían abordar de manera integral tamaña tarea. En consecuencia, a continuación, se hará énfasis en algunos elementos fundamentales para la reflexión que nos ocupa.

2.1. El marco regulatorio y la informalización de la minería nacional

Cuando hablamos de la informalización de la minería, hacemos referencia a que la dimensión y complejidad del fenómeno de la informalidad que existe en este sector

tiene como una de sus causas principales la implementación de una política regulatoria y administrativa por parte del Estado que, en la práctica, ha dejado por fuera de los circuitos formales de la economía minera nacional a las actividades extractivas que existían en el territorio desde mucho antes de su vigencia.

La esencia de la política de Estado a la que hacemos referencia se encuentra incorporada en la Ley 685 de 2001 (Código de Minas). El vigente Código de Minas no tuvo en su concepción la pretensión de consolidar un sector minero formal e incluyente en el país. El eje de reflexión que lo inspiró fue la liberalización del mercado minero colombiano y el establecimiento de un marco regulatorio que definiera condiciones jurídicas atractivas para la inversión. Todo esto bajo el argumento de que dicho enfoque terminaría por conducirnos inevitablemente al desarrollo, gracias a la mano amiga de la caritativa inversión extranjera.

Quienes hicieron parte de la normativización e implementación de dicha política no previeron (o quizás sí) que su diseño y su método de implementación terminarían por propiciar la exclusión de una enorme porción de la minería nacional, informalizándola y ocasionando una situación de alta conflictividad en torno al asunto minero en el país.

Es importante hacer énfasis en que esto no solo es una deriva de la norma, sino también de su implementación, dado que, aunque accesorios, la Ley 685 de 2001 estableció mecanismos con algunas características virtuosas (como las reservas especiales del artículo 31) para no dejar del todo por fuera del juego lo que calificó "explotaciones tradicionales de minería informal". Ahora, a pesar de su existencia, su empleo no fue preponderante.

Por lo tanto, no se trata solo del énfasis que tiene el diseño legal vigente: en el ejercicio de la administración minera desde la expedición de la mencionada norma, al menos hasta el año 2022, las autoridades competentes no tuvieron como prioridad el uso de las herramientas dispuestas en la normativa para atender la informalidad.

Al respecto, no se puede dejar de mencionar que entre la expedición de la Ley 685 de 2001 y la fecha de publicación de este escrito se ha expedido un considerable conjunto de leyes con la intención de atender el asunto, especialmente a través de los planes nacionales de desarrollo de 2011, 2015, 2019 y 2023, la Ley 1382 de 2010, declarada inexistente por falta de consulta previa, y la Ley 2250 de 2022⁽⁹⁾.

Pese a la prolífica producción normativa en la materia, la esencia regulatoria del sector implantada a través del todavía vigente Código de Minas de 2001 y la consecuente liberalización del mercado, especialmente mediante la implementación de un modelo de titulación librado al mercado cuyo pilar reside en el principio "primero en el tiempo, primero en el derecho", hace que dichos diseños, que algunos califican de remiendos, no logren materializarse en rutas efectivas de solución.

Sin duda, la implementación de las medidas regulatorias aludidas sirvió para apalancar el surgimiento de un renglón formal dentro del sector, encabezado por los inversionistas que dando cumplimiento a los procedimientos establecidos lograron obtener un contrato de concesión, pero también excluyó a quienes no contaban con el conocimiento, los medios o no eran la prioridad de la administración minera.

El principio “primero en el tiempo, primero en el derecho”, que se ubica en el eje de la regulación minera vigente y cuya institución, según se argumenta¹⁰, perseguía modernizar el sector, simplificar los trámites y proporcionar condiciones de seguridad y estabilidad jurídica para la inversión privada, ha tenido por lo menos tres consecuencias, que han exacerbado la dinámica de informalización descrita:

- Una notoria desconexión entre los procesos de titulación minera y la planificación del territorio, lo cual ha derivado en la imposición de proyectos aun en contravía de las condiciones materiales sociales, económicas, ambientales y mineras de las regiones.
- El desborde de las capacidades administrativas de la institucionalidad dispuesta para la administración minera en el país, pues la liberalización del mercado minero abrió la puerta a la radicación descontrolada de solicitudes de títulos, lo que en la práctica ralentizó los procesos de titulación incluyendo aquellos asociados a procesos de formalización.
- La acumulación y especulación con títulos mineros, dado que muchos encontraron en las solicitudes mineras y los consecuentes títulos un mecanismo para obtener beneficio económico al margen del desarrollo de actividades mineras. En otras palabras, solicitaron y obtuvieron títulos mineros, no para hacer minería, sino para destinarlos a la compraventa especulativa, acaparando áreas que bien podrían destinarse a la materialización de procesos de formalización¹¹.

Además, la aplicación de un régimen de concesiones que, en su origen, equiparaba los requisitos de acceso a los títulos para todos los actores y, por ende, trataba por igual a quienes no eran iguales; la priorización de la titulación de proyectos de grandes inversionistas; el otorgamiento de contratos sobre áreas que previamente ya estaban ocupadas por actividades mineras artesanales o de pequeña escala e incluso sobre territorios de comunidades étnicas sin el cumplimiento de los parámetros constitucionales aplicables; los altos costos que entraña el cumplimiento de los requisitos establecidos para el acceso a la formalidad; así como la demora en los trámites ante las autoridades públicas¹², constituyen otras expresiones del mismo problema. Estas, si bien no derivan estrictamente del principio referenciado con anterioridad, sí provienen de la lógica general que inspiró las políticas públicas mineras en el país en las primeras dos décadas del siglo XXI.

La regulación e institucionalidad, al no ofrecer vías de formalización práctica y oportuna, empujaron las prácticas mineras preexistente fuera del marco legal, con las consecuencias ya mencionadas. En este contexto, la utilización del concepto de informalización aporta a la explicación del origen y las causas de este fenómeno, sin dejar de ver que la consolidación de sus condiciones actuales involucra muchos otros factores que requieren distinción, como veremos a continuación.

2.2. Minería informal y minería ilegal

El desarrollo de políticas de formalización requiere de claridades conceptuales básicas que permitan evitar ambigüedad o vaguedad a la hora de su interpretación

e implementación. En el caso de la minería, una de esas distinciones esenciales corresponde a la diferenciación entre los conceptos de minería informal y minería ilegal. Esta distinción resulta valiosa a la hora de abordar la formalización del sector, pues, en palabras sencillas, para poder formalizar hay que saber a quién se quiere formalizar.

Debe mencionarse que, con la expedición del Código de Minas en el año 2001, se generalizó la idea de que toda actividad minera desarrollada por fuera del marco normativo correspondía a exploración o explotación ilícita de minerales y ameritaba sanción penal. Al respecto, el artículo 159 de dicha norma establece:

La exploración y explotación ilícita de yacimientos mineros, constitutivo del delito contemplado en el artículo 244 del Código Penal, se configura cuando se realicen trabajos de exploración, de extracción o captación de minerales de propiedad nacional o de propiedad privada, sin el correspondiente título minero vigente o sin la autorización del titular de dicha propiedad.

A su turno, el artículo 244 del antiguo Código Penal (Decreto 100 de 1980) señalaba: "El que ilícitamente explore, explote, transforme, beneficie o transporte recurso minero o yacimiento de hidrocarburos, incurrirá en prisión de uno a seis años y multa de cincuenta a trescientos salarios mínimos legales mensuales vigentes".

La norma que hoy contiene el tipo penal vigente relativo a la explotación ilícita de yacimientos mineros es la Ley 599 de 2000, que en su artículo 332 reza:

El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente explote, explore o extraiga yacimiento minero, o explote arena, material pétreo o de arrastre de los cauces y orillas de los ríos por medios capaces de causar graves daños a los recursos naturales o al medio ambiente, incurrirá en prisión de treinta y dos (32) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

A partir del contenido de los artículos citados resulta pertinente resaltar dos cosas. La primera tiene que ver con la visión punitivista incorporada en el Código de Minas, que permite entender muy bien por qué a partir de ese momento las organizaciones sociales de pequeños mineros colombianos empezaron a denunciar que existía una política de criminalización en su contra. La segunda corresponde a la evidente pretensión exacerbada de regulación integral que se encuentra plasmada en la misma Ley 685 de 2001, puesto que su contenido evidentemente trasgrede los límites del asunto minero para establecer, en este caso, cuándo se configura o no la comisión de un delito, inmiscuyéndose así en el ámbito de la regulación penal. No se trata del único caso: ocurre lo mismo con otras medidas, por ejemplo, el establecimiento de parámetros ambientales no necesariamente más estrictos, exclusivamente aplicables al desarrollo de la actividad minera¹³, definiendo materias cuyo contenido concierne a la legislación sobre los asuntos propios del sector ambiental.

Ambos aspectos evidencian la configuración de un sistema de administración minera que, además de auspiciar la informalización de la pequeña minería nacional, se planteó

el uso del aparato punitivo del Estado para controlar la minería sin título, mediante la privación de la libertad de la población minera que lleva a cabo su actividad en las condiciones señaladas en el citado artículo 159.

Toda acción tiene una reacción. El proceso de informalización y la pretensión de ilegalizar y penalizar las expresiones de minería sin título, con excepción del barequeo, derivadas del diseño original del Código de Minas, contribuyeron a atizar un panorama ya complejo y a gestar las condiciones actuales en las que se encuentra el asunto. Así, la informalidad tiene una enorme proporción y la distinción práctica entre minería informal e ilegal no es tan sencilla como en la teoría.

La Sentencia C-259 de 2016 de la Corte Constitucional sintetiza la distinción entre informalidad e ilegalidad minera. De acuerdo con la Corte, la minería informal es desarrollada por las comunidades como una alternativa económica frente a la pobreza y una fuente de ingresos para sufragar los gastos asociados a la satisfacción del mínimo vital. Por ende, el Estado ha entendido que, lejos de buscar encarcelar a quienes la practican, debe propiciar el establecimiento de mecanismos eficaces para lograr su formalización.

Para la Corte, quienes practican actividades mineras de pequeña escala sin contar con título minero, motivados por la búsqueda de satisfacer sus necesidades esenciales, además tienen en esencia la vocación de formalizar su actividad. Ahí reside un criterio de distinción fundamental y de carácter subjetivo: la minería informal se caracteriza porque quienes la practican tienen la voluntad de formalizarse, pero carecen de los medios o mecanismos idóneos para materializar ese deseo.

Por otra parte, la Corte define la minería ilegal como aquella que se encuentra asociada a la financiación de la actividad delictiva de grupos armados organizados. Frente a esta no existe duda respecto a la pertinencia e importancia de la persecución penal como medio para asegurar la prevalencia del Estado social de derecho¹⁴.

De esta manera, resulta claro que se trata de dos conceptos distintos que no se pueden confundir, mucho menos cuando se trata de implementar una política eficaz que permita avanzar hacia la construcción de un sector minero formal, que incluya a los hoy mineros informales, cuya vocación es pertenecer a los circuitos regulares de la minería nacional y así desatar su verdadero potencial empresarial. No obstante, en la práctica, el asunto de la distinción no resulta tan sencillo cuando lo que se busca es identificar al sujeto de las políticas de formalización o incluso en el marco de la acción penal, cuando se pretende procesar a quienes desarrollan actividades ilícitas.

El panorama es retador. Las dinámicas criminales que se han tejido alrededor del asunto minero en el país se han vuelto cada vez más sofisticadas, llegando a cooptar operaciones informales para encargarse de ellas de modo directo o, con mayor frecuencia, valiéndose de estas para financiarse de manera indirecta a través de prácticas como la extorsión.

Recientes investigaciones han verificado que la participación de los grupos armados organizados en la minería en el país se desarrolla en dos niveles principales: la explotación directa y el control mediante la extorsión¹⁵. En vastas zonas de Colombia, especialmente en regiones con alta riqueza aurífera como el Bajo Cauca antioqueño,

Chocó y Nariño, estos grupos no siempre realizan directamente la extracción, pero sí establecen un estricto control sobre la cadena de valor¹⁶. Este control se traduce en un sistema de impuestos ilegales que representa una renta constante y sumamente lucrativa.

Los grupos armados organizados se han involucrado a fondo en la franja informal del negocio minero en el país, han sacado partido a la torpeza del Estado a la hora de resolver la problemática que él mismo se ha encargado de fomentar a través de la informalización y la criminalización, y también se han aprovechado de la vulnerabilidad socioeconómica de las comunidades mineras para convertirlas en objetos de control y explotación con fines de lucro.

Eso no significa que debamos refugiarnos en la idea de la Ley 685 de 2001 de concebir que toda actividad minera que no cumple requisitos de ley es ilegal y por ende lo que procede es su persecución penal, como pretenden algunos. Por el contrario, esto nos convoca a redoblar esfuerzos y tomar medidas eficaces para utilizar la formalización como método para arrebatarle a la criminalidad las poblaciones de mineros que desarrollan sus actividades de manera informal y que tienen la vocación de formalizarse.

En este propósito, resulta esencial que los operativos para controlar la criminalidad estén debidamente orientados a afectar estructuras de crimen organizado y no contribuyan al fracaso de los procesos de formalización en desarrollo. El Estado debe actuar de manera articulada para que los operativos de la Fuerza Pública se encuentren coordinados con la ejecución de las políticas de formalización de la institucionalidad, solo de esa manera puede conseguirse que los operativos de las fuerzas de seguridad golpeen a quienes tienen que golpear y no a quienes están comprometidos con regularizar su actividad.

2.3. La informalidad como modelo de negocio

Esta sección se enfoca en evidenciar cómo dentro del espectro de la informalidad minera en el país, así como existen quienes tienen la vocación de formalizarse e incluso se esfuerzan por conseguirlo, a pesar de las dificultades que entraña el modelo vigente, también se encuentran aquellos que han hecho de la informalidad un elemento constitutivo de su modelo de negocio, por ende, no tienen la menor intención de abandonarla.

Para entender un poco mejor cómo funciona la informalidad como un elemento constitutivo del modelo de negocio minero, se exponen sus tres características principales:

- **Reducción de costos.** Uno de los incentivos esenciales de la informalidad es la reducción de costos como resultado del no pago de gravámenes, contraprestaciones e impuestos, por ejemplo, el canon superficiario, las regalías o el IVA, que son obligatorios para las empresas mineras formales. Esta minimización de costos permite a la minería informal mantener un margen de ganancia que al menos en principio representa ingresos más altos que los que podrían obtenerse si se cumplieran todas las obligaciones

de corte económico que involucra el sostenimiento de una empresa minera formal.

- **Desconocimiento de parámetros de carácter técnico-minero, ambiental y laboral.** Llevar adelante una operación minera formal implica el cumplimiento de requisitos de carácter técnico, como garantizar condiciones de seguridad e higiene minera, sostenimiento y ventilación, aspectos que por supuesto entrañan un costo y requieren gestión para su concreción. Lo mismo ocurre en relación con el cumplimiento de la normativa ambiental, ya que la mera obtención de una licencia ambiental puede resultar un trámite costoso y complejo; además, una vez se obtiene, la implementación de las medidas allí incluidas implica el desarrollo de una serie de actividades que involucran la inversión de trabajo, tiempo y recursos. De igual forma, la debida garantía de los derechos laborales de los trabajadores en el país es una de las obligaciones principales de cualquier empresa, sin importar el sector de la economía en el cual se desempeñe. Así, la afiliación y la realización de los pagos correspondientes al sistema de seguridad social y riesgos laborales, entre otras medidas necesarias para dar cumplimiento a la normativa laboral, se erigen como responsabilidades que se deben asumir sin excepción para desarrollar una operación formal. Conducir una operación minera informal hace que todos estos requisitos puedan ser evadidos, ahorrando costos y evitando la inversión de tiempo y esfuerzo que entraña su cumplimiento.
- **Ciclo de comercialización rápida.** En la informalidad, la cadena de comercialización es veloz. Los minerales, en especial el oro, se venden casi inmediatamente a compradores que operan fuera de los circuitos formales sin necesidad de trámites ni dilaciones administrativas. Esta liquidez rápida permite que en la informalidad se reinvierta el capital de forma ágil, facilitando un ciclo de producción continuo¹⁷. Por el contrario, la formalización requiere que el minero, entre otras cosas, cuente con el Registro Único Tributario (RUT), se encuentre incorporado en el Registro Único de Comercializadores de Minerales (RUCOM) y cumpla con los protocolos de debida diligencia y las medidas para prevenir el lavado de activos, lo cual puede alargar el ciclo de venta y retrasar la recepción de capital.

Los tres elementos expuestos, aunque en principio pueden resultar atractivos y estimulantes para permanecer en la informalidad, entrañan riesgos que pueden terminar materializándose de tal forma que sus implicaciones superen los “beneficios” provenientes de la evasión de las responsabilidades y las consecuentes inversiones de capital y trabajo referenciadas.

Algunos de esos riesgos se desprenden de la acción de las autoridades para garantizar el acatamiento del orden establecido, por ejemplo, multas y sanciones administrativas, incautación de minerales y decomiso o destrucción de maquinaria, herramientas e insumos. También pueden provenir de la acción ilícita de grupos irregulares, como la coacción, la extorsión, el hurto u otros actos delictivos frente a los cuales la minería informal resulta vulnerable y se abstiene de denunciar, pues sabe que su propia integridad y su subsistencia pueden verse afectadas si convoca los esfuerzos del Estado.

La existencia de esos riesgos influye en la determinación de querer formalizarse que a diario manifiestan muchos de quienes hoy conducen sus operaciones en condiciones irregulares, dado que, como ellos mismos lo dicen, quieren poder trabajar sin miedo. Pero, sin duda, dentro del panorama de la informalidad minera en el país, también hay quienes no han encontrado razones suficientes para pensar que la formalidad es el mejor camino por seguir y consideran más rentable continuar su actividad al margen del estatuto vigente.

Existe además una conexión entre la minería informal y otros negocios que se despliegan por fuera del marco regulatorio y que también forman parte de un mismo sistema comercial en el cual lo minero constituye un nicho importante. Ese es el caso de redes de comercio ilícitas como la de los explosivos, el mercurio, la maquinaria y los equipos, incluyendo la fabricación de dragas y dragones, la documentación fraudulenta, los combustibles, entre otras.

De este modo, resulta notorio que hay quienes han adoptado la informalidad minera como modelo de negocio sin que ello implique necesariamente que se encuentren vinculados al actuar de grupos armados organizados en los términos en los que se describió en la sección anterior, pero en principio carecen de la voluntad real de formalizarse y pueden llegar a encontrar en los mecanismos para la formalización una herramienta para evadir el control del Estado.

3

Las principales debilidades de la respuesta institucional

En el acápite anterior se abordaron algunas de las principales características del escenario de profunda informalidad minera que existe en el país, resaltando cómo las políticas públicas concebidas bajo el enfoque del Código de Minas vigente no han conseguido contenerla.

Como se señaló, a partir del reconocimiento de la necesidad de empezar a atender el fenómeno de la informalidad para el cual el Código de Minas no ofrecía respuesta, en los últimos 15 años se ha expedido un considerable conjunto de normas, especialmente a través de los planes nacionales de desarrollo, la Ley 2250 de 2022 y sus consecuentes desarrollos reglamentarios; además, se han formulado diversos documentos, planes, programas y proyectos con la intención de implementar medidas que aporten a solucionar al asunto.

No obstante, todo este despliegue regulatorio e institucional no ha conseguido consolidar aún una política de formalización que cumpla adecuadamente con su cometido de integrar a los circuitos de la economía formal ese gran porcentaje de la minería nacional que continúa en la informalidad. Tampoco la acción del Estado, mediante el uso de la fuerza, ha conseguido contener el crecimiento de dicho fenómeno ni controlar el avance de la ilegalidad en el sector. Por ello, se realizará una revisión crítica de las políticas de formalización vigentes con el ánimo de evidenciar sus debilidades más trascendentales y así empezar a identificar acciones pertinentes con miras a construir un modelo integral, eficiente y eficaz.

3.1. La ausencia de una política de Estado clara y de largo aliento

A estas alturas ya nadie duda de que el fenómeno de la minería informal se ha convertido en un desafío estructural. Las iniciativas gubernamentales en torno al asunto no han sido pocas, pero han sido precisamente eso: iniciativas de gobierno, no políticas de Estado consistentes y sostenidas en el tiempo.

Desde antes de la expedición del Código de Minas de 2001, en el país se vienen produciendo documentos de política pública e iniciativas regulatorias con la intención de atender la informalidad. Desde el Decreto 2655 de 1988 pasando por la Ley 141 de 1994 o el Plan Nacional de Desarrollo Minero de 1997 ya se proyectaban medidas en búsqueda de soluciones¹⁸.

Como ya se dijo, con la expedición de la Ley 685 de 2001, lejos de conjurarse, el problema creció: para finales de 2013, alrededor de 3114 solicitudes de formalización habían sido recibidas al amparo de figuras dispuestas en el Código de Minas, solo el 5 % de esas solicitudes terminaron con la inscripción de un título en el Registro Minero Nacional, la mayoría fueron rechazadas. Lo que sí avanzó para ese periodo de los primeros 10 años de vigencia del Código de Minas fue la titulación en favor de inversionistas sobre áreas previamente ocupadas por la pequeña minería nacional informal¹⁹.

Producto del incremento de la conflictividad resultado del proceso de informalización apalancado por el marco regulatorio del Código de Minas del 2001, la administración pública empezó a ver la necesidad de tomar medidas para mitigar la problemática. Así, especialmente a partir del año 2011 se da un notorio incremento en la formulación de políticas encaminadas a dicho fin. Desde ese momento y hasta la fecha, ninguno de los cuatro planes nacionales de desarrollo adoptados ha dejado de incorporar medidas que modifiquen o adicionan la normativa minera para buscar avanzar en formalización. En el año 2012 se creó la Dirección de Formalización Minera dentro del MinEnergía. Además, en 2022 se expidió la Ley 2250, una norma que tiene por objeto “establecer un marco jurídico especial en materia de legalización y formalización” (art. 1.º).

La producción regulatoria y de política que se ha dado desde ese momento a través de leyes, decretos, resoluciones, estudios y documentos orientadores lastimosamente no ha respondido al desarrollo de una visión concertada e integral de largo plazo, por ello, parece una colcha de retazos.

En consecuencia, los procesos de formalización minera en el país dependen de un marco regulatorio fragmentado y cambiante. Las múltiples figuras y rutas de formalización creadas en los últimos 15 años —varias concebidas para implementarse con carácter transitorio— dan cuenta de ello. Esta dispersión y ausencia de estabilidad dificultan el remedio del problema.

Para ser exitosa, la formalización minera en Colombia requiere de la definición dialógante de una política de Estado de largo plazo, no puede continuar construyéndose al vaivén cuatrienal de las visiones de gobierno ni como producto de la incidencia de grupos de interés de diversa índole que, en determinadas coyunturas políticas, tienen la capacidad de influir en la definición de sus contenidos para su exclusivo beneficio en desmedro de la necesaria visión integral.

3.2. La proliferación de mecanismos y categorías

En la Cumbre Nacional Minera, desarrollada en 2023, quedó una vez más en evidencia que entre las principales características de la minería en el país se encuentra su gran diversidad. De ahí que en las mesas de trabajo desarrolladas no dejara de registrarse constantemente la demanda ciudadana respecto a la necesidad del establecimiento de criterios diferenciales que permitan distinguir los requisitos aplicables para el desarrollo de actividades mineras, de acuerdo con las condiciones materiales de quien las practica²⁰.

Esa demanda no es novedosa: se trata de un reclamo que se ha venido haciendo al modelo regulatorio desde la expedición de la Ley 685 de 2001 y que ha tenido efecto en la configuración del panorama de la política de formalización minera actual.

3.2.1. Proliferación de mecanismos

De acuerdo con el contenido del Plan Único de Legalización y Formalización Minera (PULF), existen 11 mecanismos distintos, instituidos entre 2001 y la fecha, que resultan aplicables a la formalización en el país. Estos se pueden dividir en dos categorías según la condición jurídica minera del área en la cual se pretende desarrollar el proceso²¹:

- Cuando existe superposición del área de interés con títulos mineros vigentes, aplican: a) cesión de áreas, b) cesión de derechos, c) contrato de operación y/o asociación, d) subcontrato de formalización minera y e) devolución de área para la formalización minera.
- Cuando se trata de área libre, se pueden emplear: f) áreas de reserva especial, g) propuesta de contrato de concesión, h) propuesta de contrato de concesión con requisitos diferenciales, i) solicitudes de formalización de minería tradicional, j) solicitudes de legalización y k) áreas de reserva para la formalización.

Se aclara que algunos de estos mecanismos ya no resultan útiles para nuevas solicitudes, pues la posibilidad de aplicar a ellos estaba limitada a un periodo determinado, como es el caso de los incluidos en los literales i y j.

Asimismo, es pertinente señalar que el listado contenido en el PULF, dada la fecha de su publicación, no incorpora una figura nueva que se deriva de lo dispuesto en el artículo 229 de la Ley 2294 de 2023, conocida como Áreas de Reserva para la Asociatividad, cuya implementación se encuentra en proceso a través de la definición de términos de referencia por parte de la ANM.

Como se puede advertir, en la actualidad el marco jurídico incorpora una considerable cantidad de mecanismos destinados a conseguir el objetivo de formalizar la minería nacional. Esta situación crea no solo confusión entre la ciudadanía, sino también complejidad administrativa. Cada categoría conlleva requisitos, plazos y procedimientos distintos, y su trámite en algunas ocasiones no depende exclusivamente de la acción de la ANM, que ejerce la función de autoridad minera en el territorio nacional, dado que también convoca a otras instituciones como el MinEnergía, por ejemplo, cuando se trata de procesos de mediación²²; el MinAmbiente, para casos de sustracción²³; autoridades ambientales; e incluso el MinInterior en materia de comunidades étnicas.

Esta complejidad, si bien aporta a la construcción de la diferenciación que se reclama, paradójicamente también dificulta el avance de la formalización, pues quienes buscan regularizar su actividad se enfrentan a procesos que les resultan tan costosos, largos y confusos que pueden terminar optando por no entrar en ellos o por desistir en medio de su desarrollo.

3.2.2. Proliferación de categorías

Algo similar ocurre con las categorías empleadas para diferenciar los sujetos que integran la población minera a la hora de aplicar políticas públicas destinadas a la formalización: mineros de subsistencia, artesanales, ancestrales, tradicionales, barequeros, guaqueros, mazamorreros, chatarreros, entre otras. Estas categorías configuran una maraña conceptual que hace difícil entender a qué se refieren y qué implicaciones tienen a la hora de la definición e implementación de estas políticas.

Mientras el surgimiento de algunas de estas categorías se ubica en el plano jurídico, otras provienen del lenguaje cotidiano en los territorios mineros. Esta primera consideración es muy valiosa, pues nos permite plantear que el problema no reside en la creación o reinvenión colectiva de los términos que se emplean para referirse a una u otra actividad en la cotidianidad territorial: ello forma parte la riqueza cultural del lenguaje y de ninguna forma podría considerarse nocivo o problemático.

Así, categorías como ancestralidad, barequeo, mazamorreo, chatarreo o guaqueo, que corresponden a expresiones del lenguaje común y que explican de mejor manera las prácticas territoriales porque sus definiciones recogen sus particularidades, no deben ser instrumentalizadas para la formulación de políticas públicas o traídas al lenguaje jurídico orientado a la formalización para buscar derivar de ellas consecuencias jurídicas, puesto que esa práctica complejiza y dificulta la eficacia de los procesos de formalización.

No se puede pretender tener un proceso de formalización por cada categoría territorial, ya que entraríamos a un escenario inmanejable para la administración minera. Esto no quiere decir que dichos conceptos no resulten sumamente útiles para realizar aproximaciones académicas, investigativas y periodísticas o para caracterizar

adecuadamente el fenómeno en un determinado territorio, pero no deberían tener un alcance jurídico.

El problema surge cuando desde el Estado, sin una orientación precisa, se adoptan estos términos para la formulación e implementación de políticas públicas e incluso se incorporan en normas, de tal manera que empiezan a emplearse como categorías de análisis que implican consecuencias para la toma de decisiones en el marco de procesos de formalización. Ese es el caso de las categorías de minería de subsistencia²⁴ y minería tradicional, que cuentan con una definición normativa y cuyo empleo tiene consecuencias concretas en términos de la política de formalización en el país.

La categoría de la minería de subsistencia es problemática por donde se le mire. En primer lugar, el nombre es por lo menos desafortunado, si lo que se pretende es reconocer y brindar garantías jurídicas a labores mineras que se llevan a cabo mediante métodos manuales. Al tratarse de una práctica que se remonta a épocas incluso precoloniales en el territorio nacional, no debería emplearse el término subsistencia por dos razones:

- La palabra “subsistencia” tiene una carga conceptual negativa, dado que se emplea comúnmente para referirse a situaciones en las cuales se conserva la vida en condiciones precarias o desfavorables. Se subsiste “a pesar de”. Por ende, cuando se emplea en el terreno minero, aparece como una categoría limitante que parece invitar a los mineros que realizan su actividad de manera manual a permanecer allí, a someterse a la precariedad, porque ellos tienen derecho a hacer minería, pero solo para subsistir, para nada más.
- De acuerdo con la Constitución Política, Colombia es un Estado social de derecho fundado en el respeto a la dignidad humana. Ello implica que la orientación de toda política pública que se conciba debe ir encaminada a la creación de condiciones destinadas a garantizar la vida digna de la ciudadanía, no la subsistencia o el mantenimiento de la nuda vida. Condenar a la “subsistencia” a los mineros integrados dentro de la descripción incluida en esa categoría normativa es execrable.

En segundo lugar, esta categoría ha sido utilizada con fines generalizantes sin mayor reparo por terminar desconociendo distinciones importantes. Así, dentro de la minería de subsistencia se han pretendido integrar prácticas diversas como el barequeo, el chatarreo o las voladoras, que no son lo mismo y que no necesariamente son en estricto sentido labores mineras.

En tercer lugar, la categoría de la minería de subsistencia y los mecanismos que esta incorpora se han empleado para formalizar la producción minera irregular de operaciones extractivas que no se conducen bajo los presupuestos de las normas que las definen²⁵.

Por último, aunque podríamos continuar señalando las problemáticas asociadas a este concepto, nos referiremos al hecho de que su diseño y las condiciones que la definen no se compadecen de la realidad de los territorios mineros del país, asunto en el cual profundizaremos más adelante, pero que básicamente se refiere a que en la actualidad

es escasa la población minera que desarrolla sus actividades de forma manual, ya que la mayoría ha migrado al uso de maquinaria desplegando actividades de pequeña e incluso de mediana escala.

Una situación parecida ocurre con la categoría de minería tradicional, que pretende limitar el universo de los mineros por formalizar, estableciendo un criterio temporal con base en el cual orientar las políticas públicas en la materia. De acuerdo con la Ley 2250 de 2022, la minería tradicional corresponde a aquellas actividades informales desarrolladas en un determinado territorio por lo menos desde antes del 11 de julio de 2012.

Esa regla jurídica, creada a partir del concepto de tradicionalidad, implica una limitación en la práctica para pensar en formalizar a todos aquellos que hayan iniciado sus labores mineras después de esa fecha; además, envuelve un requisito probatorio que debe ser satisfecho por el interesado en formalizarse: demostrar que hace minería desde antes de ese día en un determinado lugar.

Por otra parte, existen categorías que no se definen en la norma, pero cuya pertinencia ha hecho que se tengan en cuenta en la formulación de políticas públicas, como la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE). Este es un criterio que sirve para comprender de mejor manera el segmento de las operaciones mineras que hoy componen en gran medida el universo de la informalidad en el sector.

La MAPE abarca desde las labores de minería manual o poco tecnificadas (artesanales) hasta las de pequeña escala que se limitan a ciertos márgenes de producción. Esta categoría bien podría considerarse mucho más adecuada que la de minería de subsistencia o la de minería tradicional para diseñar un nuevo modelo de formalización que verdaderamente se compadezca de la realidad del problema.

En suma, la proliferación de mecanismos y de categorías representa un reto que evidencia la necesidad de buscar un modelo simplificado que, sin descuidar la diferenciación que reclama el mundo minero, establezca rutas de formalización, así como categorías de análisis y conceptos claros para contribuir a la integralidad, eficiencia y eficacia de los procesos de formalización minera en el país.

3.3. Titulación versus formalidad

La informalidad en el sector minero colombiano es un fenómeno complejo que supera ampliamente, como se ha venido señalando, la mera ausencia de un contrato de concesión minera. Por supuesto, la obtención de un título habilitante para poder hacer minería de forma regular configura un paso esencial en el camino por alcanzar la formalidad, pero ese paso está lejos de representar el final del camino por alcanzar el mencionado objetivo.

La experiencia ha demostrado que la titulación minera por sí sola no resuelve de manera completa el problema. No son pocos los casos en los cuales, a pesar de contar con título, los procesos de formalización terminan por fracasar en etapas posteriores, por ejemplo, a la hora de conseguir la aprobación del programa de trabajos y obras (PTO) u obtener la licencia ambiental. Por lo tanto, un minero con un título no es en sentido estricto un minero formal.

Si el proceso de formalización es solo uno y su objetivo consiste en llevar los proyectos mineros a operar en condiciones formales en el país, lo cual implica, entre otras cosas, título minero, instrumento minero (PTO), licencia ambiental, formalidad laboral, circuitos de comercialización transparentes y encadenamiento productivo, es necesario que abandonemos el tradicional énfasis exclusivo en la obtención del título.

El proceso de formalización minera debe ser concebido de forma integral desde el marco jurídico hasta su implementación coordinada por parte de las autoridades competentes en los distintos sectores involucrados. Por ende, formalizar la minería nacional no es una tarea exclusiva del sector de minas y energía.

De esta manera, una parte de la tarea por hacer consiste en concebir mecanismos que materialicen la idea de integralidad del proceso minero en la práctica administrativa destinada a conseguir el objetivo. Posiblemente, debamos avanzar hacia la concepción de un solo procedimiento intersectorial e interinstitucional que abarque, por ejemplo, desde la obtención del título hasta la aprobación del instrumento ambiental e incluso facilite las rutas de comercialización transparente y, por qué no, los encadenamientos productivos.

3.3.1. La necesidad de recursos económicos y técnicos

Para alcanzar la formalidad material, es decir, aquella que va más allá de la obtención de un título minero e implica la posibilidad real de dar cumplimiento a los parámetros de la regulación aplicable en su integridad, es indispensable contar con recursos económicos y técnicos, ya que su ausencia constituye una de las principales barreras que enfrentan los actores de la informalidad²⁶, tanto en su trasegar para la obtención de todos los títulos e instrumentos habilitantes, como cuando, una vez obtenidos, buscan asegurar la sostenibilidad operativa de proyectos.

La informalidad minera guarda una profunda relación con condiciones de asimetría económica y acceso al capital. Los mineros informales que tienen escaso margen de ganancia carecen de la capacidad para cubrir los requisitos que el marco jurídico impone para alcanzar la formalidad. Hay que anotar que esta clase de condición no se da en toda la minería informal: así como existen operaciones con bajos márgenes de ganancias, también existen algunas con altos márgenes de beneficio. Por ende, es importante idear e implementar mecanismos que permitan poner en manos de la pequeña minería nacional el capital requerido para apalancar su proceso de tránsito a la formalidad, de lo contrario, con dificultad podrá alcanzarse el objetivo de la formalización material.

Por supuesto, no se trata de hacer un llamado al asistencialismo irresponsable y, por ende, a la inversión de recursos públicos sin ninguna clase de garantía en los procesos de formalización de la pequeña minería nacional, sino de hacer un llamado a la creatividad para diseñar mecanismos que podrían involucrar, por ejemplo, programas de economía popular, alianzas público-privadas, procesos de asociación entre los mineros y agentes del sector privado que estén en disposición de aportar capital para hacerse socios de los proyectos, acceso a líneas de crédito cuyo pago pueda asegurarse con la producción minera en el marco del trámite de formalización, entre otros.

Así como es necesario el capital, también es necesaria la conformación de negocios mineros sostenibles económica, técnica y ambientalmente. Ello implica emplear conocimiento técnico y recursos tecnológicos. Transformar los métodos de producción y las prácticas administrativas, adelantar procesos de reconversión tecnológica que permitan avanzar en temas pendientes —como el abandono de técnicas de extracción y, en especial, de beneficio que involucran el uso indebido de reactivos tóxicos como el mercurio— y gestar condiciones de seguridad en la operación son aspectos vitales para alcanzar la sostenibilidad que requieren no solo dinero, sino también asistencia técnica.

A pesar de la existencia de algunos programas y proyectos públicos destinados al fomento minero en el país, tanto en cabeza de la Dirección de Formalización Minera como de la ANM, su acción es dispersa y su alcance es limitado, mucho más tratándose de mineros que se encuentran en tránsito a la formalidad.

Estos programas están destinados al fomento de proyectos que ya han obtenido un título minero, cosa que no está mal, pues, como ya lo hemos dicho, el reto de la formalidad material implica ir más allá del otorgamiento del título. Sin embargo, esta orientación descuida el apoyo técnico que necesita aquel que se encuentra en vías de formalizarse. Lo expuesto ocurre porque el marco regulatorio no habilita en general la inversión de recursos públicos orientados al fomento de quienes se encuentran en proceso de formalización. Razón por la cual la administración pública se abstiene de hacerlo.

Tomar medidas para propiciar el acceso al fomento y apoyo técnico para los mineros en tránsito a la formalidad es tan importante como ampliar el impacto de los proyectos que hoy se ejecutan para apoyar a quienes ya han logrado obtener un título y continúan en el camino por alcanzar la formalidad material.

3.4. La realidad supera la ficción: la desconexión entre los hechos y el marco jurídico de la formalización

Que la regulación se encuentre desactualizada respecto a las dinámicas de los sectores económicos no resulta extraño, lo cierto es que las normas siempre avanzan a la zaga del progreso de la sociedad. Los avances tecnológicos, las nuevas demandas sociales y las permanentes rupturas con axiomas del pasado en el terreno académico y cultural son ejemplos de lo rápido que se transforma la vida; sin embargo, la producción normativa, por diversas razones, no responde a esas mismas velocidades.

El sector minero no es la excepción. El desarrollo normativo e institucional en torno a la minería en el país no avanza al ritmo en el que se transforma la dinámica sectorial, pero siempre llega el momento en el que, en cualquier rama del derecho o sector económico, se torna evidente la necesidad de reformar las reglas para actualizarlas y así acercarlas a la realidad que pretenden abordar. En el caso de la minería colombiana, desde hace por lo menos 15 años es claro que se requieren reformas de fondo, ya que la cosmética de los últimos planes nacionales de desarrollo se ha agotado y la realidad reclama acciones urgentes.

En este contexto, la formalización es una de las materias que reclaman serios ajustes. A continuación, veremos algunos de los principales campos que hasta el momento no hemos tratado en los que se expresa la desconexión entre la regulación y la realidad del sector desde la óptica de la necesidad de avanzar en formalidad:

- **Las escalas de la minería.** En el año 2016, a través del Decreto 1666, se establecieron los parámetros de la clasificación por escalas de la minería en Colombia, definiéndose a partir de los criterios de: i) área del título para la fase de exploración y ii) volúmenes de extracción, tipo de operación (cielo abierto o subterránea) y tipo de mineral para la fase de explotación.

Luego, mediante el Decreto 1378 de 2020 se adicionó el Decreto Único Reglamentario del sector “respecto a los requisitos diferenciales para el otorgamiento de contratos de concesión a mineros de pequeña escala y beneficiarios de devolución de áreas”. Ahí se establecieron unos límites inferiores a los del régimen general para aplicar a la formalización a través de contratos de concesión con requisitos diferenciales.

Los límites establecidos para clasificar la pequeña minería, en contraste con las operaciones informales que tienen lugar en los territorios, resultan bajos, haciendo que las rutas de formalización disponibles, destinadas por excelencia a aplicar factores diferenciales en favor de proyectos de minería de pequeña escala, no resulten útiles para poder llevarlas a la formalidad.

Al no ajustarse la ficción jurídica a los volúmenes reales de esa clase de operaciones, muchas unidades productivas se encuentran en una especie de limbo: son a la vez muy grandes para ser catalogadas como de pequeña escala, lo cual les impide acceder a los beneficios de los trámites de formalización, y muy pequeñas y poco rentables para cumplir con las exigencias del régimen ordinario y acceder a un título de mediana minería.

Ello conduce a pensar en por lo menos dos posibles métodos de solución, que necesariamente deben partir de los respectivos estudios técnicos: i) el ajuste de los márgenes establecidos actualizándolos a la realidad minera, pero manteniendo el mismo esquema de división entre subsistencia, pequeña, mediana y gran minería; ii) la introducción de posibles categorías intermedias que puedan estimarse necesarias para comprender de mejor manera el escenario real de la minería informal en el país.

- **La mecanización de operaciones antes manuales y la categoría de subsistencia.** Lo que hoy conocemos como minería de subsistencia, concepto sobre el cual ya planteamos profundos reparos, ha servido para encasillar un escenario que cada día se acerca menos a la descripción de las normas que lo describen. Las características preponderantes de la definición normativa de la minería de subsistencia son: i) debe ser a cielo abierto, ii) no debe emplear maquinarias o explosivos para el arranque, iii) no debe superar los topes de producción establecidos según sea el mineral.

Cada uno de esos tres criterios es ampliamente superado por las dinámicas territoriales y productivas en las que se mueven quienes están inscritos

como mineros de subsistencia en la plataforma Génesis. Por una parte, las condiciones de gran parte de los yacimientos que hoy se están explotando al amparo de esta figura y cuyo mineral resultante es comercializado a través de los mecanismos aplicables a ella están lejos de tener condiciones para el desarrollo de operaciones manuales de extracción.

Por ejemplo, en los yacimientos aluviales en los que se obtiene el oro que después va a comercializarse como proveniente de actividades de subsistencia se utiliza maquinaria de diversa índole. En ese escenario coexisten desde mineros con pequeñas motobombas y mangueras hasta esquemas colectivos en los que maquinaria amarilla remueve la tierra que después en efecto es tomada y lavada por métodos manuales. Estos esquemas colectivos, por supuesto, superan colectivamente los topes pensados para el modelo individual de la minería de subsistencia, por eso, terminan buscando terceros, no necesariamente mineros, para inscribirlos en Génesis y así poder comercializar el oro extraído.

Con seguridad hay quienes todavía exclusivamente se valen de una batea y una barra para buscar oro en algunos territorios del país o emplean una pala y costales para recoger materiales de construcción, pero esa es una práctica cada día menos presente. Lo común hoy en la minería nacional es una suerte de operación híbrida que combina mecanización con trabajo manual. No se trata de abandonar categorías que brinden protección a las prácticas de minería manual que, aunque minoritarias, existen, sino de ver que entre la minería manual y la pequeña minería cuya operación está mecanizada hay peldaños intermedios para los cuales la regulación actual no ofrece respuesta.

- **La ausencia de herramientas para la intervención estatal.** Así como el Estado no cuenta con diseños que le permitan realmente acompañar los procesos de formalización de manera integral, tampoco goza de los mecanismos para apoyar la reconversión de quienes en definitiva no pueden ser formalizados. En ambos campos se requieren ajustes. En este sentido, es importante mencionar que la ausencia de la institucionalidad en los territorios mineros, especialmente la del sector, ha sido uno de los factores que han contribuido a la proliferación del fenómeno de informalidad en el país. Por supuesto, una autoridad minera que no interactúa con las dinámicas territoriales difícilmente puede encauzar la actividad por los caminos de la formalidad y mucho menos involucrarse en la acción intersectorial encaminada a lograr procesos de reconversión productiva exitosos.

Ahora bien, no debe perderse de vista que los programas de reconversión productiva del sector minero, al tenor de lo dispuesto en la normativa vigente, están orientados a quienes ya tienen un título, pero no están disponibles para quienes no cuentan con uno, lo cual deja desprovista de apoyo a la mayoría de la población que debería ser sujeto de este tipo de políticas. Por lo tanto, al menos en materia de reconversión la barrera jurídica es un primer obstáculo por superar.

Por lo anterior, es necesario dotar al Estado de herramientas eficaces para esos propósitos. Llevar la institucionalidad en su conjunto (en especial, la minera) a los territorios y consolidar la creación del Fondo de Fomento Minero de la Ley 2250 de 2022 pueden ser algunas medidas. También sería pertinente materializar reformas que permitan la inversión en la reconversión productiva de la informalidad que, especialmente por motivos de orden ambiental, no puede formalizarse.

Otra iniciativa que se considera primordial, sobre todo en materia de fomento y acompañamiento, es la creación de una empresa pública minera que sirva para apalancar el crecimiento empresarial de la pequeña minería nacional mediante un esquema virtuoso de alianzas público-privadas.

Los ejemplos sobre la desconexión entre la realidad minera y las políticas de formalización que necesitan atención y ajustes son varios. Algunos de ellos han quedado aquí plasmados, otros se han tocado en secciones previas, algunos más se abordarán a continuación y otros quizás se escapen en esta ocasión. Sin embargo, lo importante es no perder de vista que se requiere trabajar el asunto con la perspectiva de lograr un andamiaje regulatorio para la formalización acorde con la realidad que se enfrenta.

3.5. Regulación ambiental y formalización minera

El cumplimiento de los parámetros establecidos por la regulación ambiental es uno de los principales retos que tiene la minería informal para alcanzar la formalidad material. Así lo han reconocido diversos actores²⁷. A continuación, se resaltan algunos de los principales desafíos en la materia:

- **El ordenamiento minero ambiental.** En este punto, se destacan dos factores: su insuficiencia e incompletitud y su rigidez formal aun en medio de las más profundas contradicciones. La necesidad de un ordenamiento minero ambiental riguroso es uno de los principales aspectos que aborda el Consejo de Estado en la célebre Sentencia Ventanilla Minera²⁸. En esencia, el alto tribunal señala la importancia de que desde el Estado se establezca con certeza en qué áreas la actividad minera está prohibida o restringida para que no ocurra, como en efecto se acreditó que acontece durante el proceso que dio origen a esa decisión judicial, la entrega de títulos mineros ni la promoción de actividades extractivas en territorios que deberían estar destinados a la conservación o sometidos a condiciones de protección ambiental que impidan el desarrollo de esta clase de actividades.

En su providencia, el Consejo de Estado entregó unos plazos al ejecutivo, a la fecha vencidos, para completar ese esquema de ordenamiento minero ambiental en el país. La razón para que dicho término no se haya cumplido radica en el considerable costo y la demanda operativa que implica adelantar la tarea ordenada. Posiblemente transcurran varios años más, ojalá no demasiados, hasta que ella sea finalmente culminada. En todo caso, deberá ser permanentemente actualizada, pues no se trata de un asunto sometido a condiciones inmutables.

La ausencia de un ordenamiento minero ambiental robusto impacta los procesos de formalización, debido a que no existe plena certeza sobre la viabilidad de dichos procesos. Si no sabemos con relativa precisión dónde se puede hacer minería y dónde no desde el punto de vista ambiental, no podemos saber tampoco dónde se deben enfocar esfuerzos en formalización y dónde definitivamente no tienen razón de ser. Ello tiene una consecuencia directa también sobre los eventuales procesos de reubicación o de reconversión productiva, pues, si se conociera de antemano dónde no va a ser posible formalizar, entonces se podrían enfocar esfuerzos directamente en procesos de reconversión o reubicación, evitando el correspondiente desgaste administrativo.

Por otra parte, cuando hacemos alusión a la rigidez formal del ordenamiento minero ambiental, nos referimos a uno de los retos más grandes que enfrenta el país: ¿qué hacer cuando queremos conservar un territorio por su valor ambiental y, por ende, restringimos toda clase de actividad productiva en ese lugar, pero dicha prohibición por diversos factores no puede hacerse cumplir y terminan por instalarse dinámicas productivas mineras de las que resultan dependiendo económicamente las poblaciones allí asentadas?

En abstracto suena extraño, así que vayamos a un caso concreto para intentar exemplificar. En varios lugares del oriente colombiano, especialmente en la región de Inírida, famosa por su fastuosa belleza natural, desde hace varios años viene creciendo una dinámica minera informal, parte de la cual se desarrolla en áreas protegidas. Las autoridades ambientales, locales y la Fuerza Pública se han visto a todas luces superadas por la situación. La problemática no para de crecer.

En casos como estos hay factores concretos que llevan a pensar que la visión conservacionista y prohibicionista no va a resolver el problema, por el contrario, va a permitir que aumente. Esos factores son: i) se trata de una región del país donde hay un índice de necesidades básicas insatisfechas superior al 50 %, de acuerdo con cifras oficiales²⁹, ii) a pesar de la prohibición y los esfuerzos por controlar el asunto a partir de la represión, el fenómeno no para de crecer, iii) con el paso del tiempo se ha creado una situación de alta dependencia económica de esa región respecto de la actividad minera, iv) con la persistencia de la actividad en la zona se ha creado una cultura territorial minera, v) los precios internacionales del oro, principal mineral que se extrae en esta región, han crecido ostensiblemente en el último tiempo, vi) hay un potencial minero que no solo involucra al oro, sino también a minerales críticos para la transición energética como el niobio y el tantalio, cuya extracción, aun en pequeñas operaciones, puede resultar ser un negocio lucrativo.

La conclusión ineludible es que la mirada prohibicionista no va a ayudar a resolver el problema, porque implica un abordaje limitado a la acción represiva y está visto que el Estado colombiano no se encuentra en capacidad de hacer cumplir la prohibición, por ende, debe buscar alternativas intermedias que le permitan controlar la extracción minera restringiéndola a ciertas áreas, pero permitiéndole desarrollarse en condiciones de formalidad

y con acompañamiento riguroso. Esto con la finalidad de conservar en la mayor medida posible. Así, se requiere que ambas partes cedan: Estado y mineros.

Para que ello pueda ocurrir se necesita alguna clase de figura que permita sustraer, de manera excepcionalísima y por un tiempo determinado, del régimen ordinario de protección ambiental algunas áreas para ser utilizadas con dicha finalidad en situaciones que lo ameriten, como la que aquí se ha empleado como ejemplo. No obstante, esa figura, salvo por la aplicable al caso de las reservas de la Ley 2 de 1959, no existe en el país. Es imposible pensar en formalizar actividades mineras que ya se han arraigado en áreas protegidas, aun cuando ese parezca ser el único método para controlar la expansión del fenómeno y con ello evitar la destrucción de esos ecosistemas cuya conservación es fundamental y necesaria, sobre todo en los tiempos actuales de cambio climático y crisis ambiental.

- **La obtención de la licencia ambiental.** La obtención del instrumento ambiental sigue siendo un reto importantísimo para los mineros. Si para una gran empresa es un asunto complejo, para un pequeño minero en tránsito a la formalidad lo es todavía más.

El modelo de licenciamiento actual propone dos desafíos primordiales para el avance de los procesos de formalización minera: por una parte, los de carácter institucional, que corresponden a barreras normativas, como requisitos rigurosos que pueden no ser del todo indispensables, la falta de enfoque diferencial y la poca articulación entre entidades involucradas; por otra, los de carácter técnico y económico que incorporan los costos y la necesidad de asistencia profesional para la elaboración de estudios y trámites ante las autoridades ambientales.

Los costos involucrados en la elaboración de un estudio de impacto ambiental varían según el caso entre las decenas y las centenas de millones de pesos, lo que puede entrañar un costo insalvable para varios actores de la pequeña minería informal. Además, la legislación ambiental colombiana no distingue entre las grandes, medianas y pequeñas operaciones mineras al momento de definir el alcance y la complejidad del estudio de impacto ambiental por presentar para obtener la licencia.

La exigencia de un estudio de impacto ambiental completo representa un desafío técnico difícil de superar. El proceso requiere la presentación de información cartográfica detallada, la elaboración de una línea base rigurosa y la definición de planes de manejo. Los mineros informales, que operan con bajos niveles de capitalización (como ya se dijo, no son todos) o sin experiencia técnica en materia ambiental, no se encuentran en capacidad de cumplir con los requisitos establecidos. En este sentido, la figura de la licencia ambiental temporal de la Ley 2250 de 2022 aparece como una herramienta valiosa que considera la elaboración de un estudio de impacto con requisitos diferenciales y busca cubrir el periodo que transcurre entre el inicio de un proceso de formalización minera, antes del título, y la obtención del instrumento ambiental definitivo. La figura de la nueva

licencia temporal fue reglamentada mediante la Resolución 1830 del 23 de diciembre de 2024; por lo tanto, es muy pronto para emitir consideraciones en relación con sus efectos sobre el panorama aquí descrito.

Realizar una exposición completa de los elementos involucrados en cada uno de los desafíos enunciados escapa al objetivo del presente escrito³⁰; sin embargo, hemos de anotar aquí que resolver los retos de carácter institucional, técnico y económico que en materia de licenciamiento ambiental terminan representando barreras para la formalización es una tarea pendiente que demanda atención.

- **El cumplimiento de obligaciones ambientales.** Como ya se ha mencionado, la formalidad material implica el cumplimiento integral de los parámetros aplicables al desarrollo de la actividad minera. Ello incorpora por supuesto las obligaciones de carácter ambiental. Por lo tanto, no basta con la obtención de la licencia ambiental: se aspira a que los lineamientos allí incluidos y en general los mandatos derivados de la regulación en la materia sean debidamente acatados. La diferencialidad resulta clave; además, los tipos de minerales objeto de extracción, la conformación de los yacimientos, la escala de los proyectos y las técnicas utilizadas constituyen factores de distinción que en materia minera no pueden obviarse a la hora de establecer obligaciones ambientales y realizar seguimiento. Su importancia radica en el hecho de que las distintas combinaciones de factores pueden hacer que una operación minera sea bastante disímil a otra. De ahí que las obligaciones y sus seguimientos también deban ser distintos.

Asimismo, la falta de gradualidad afecta la materialización de los procesos de formalización. Las responsabilidades de los operadores mineros pueden hacerse cada vez más estrictas en la medida en que los proyectos vayan alcanzando la formalidad material y la sostenibilidad económica, pero requieren parámetros claros iniciales y no debe pretenderse imponer los más altos estándares desde el principio, pues ello puede terminar frustrando el proceso.

Ahora, la falta de asistencia técnica y las barreras para el acceso a tecnologías limpias también contribuyen al problema. El camino a la formalización obliga a la implementación de tecnologías de producción más limpia, como la eliminación del uso de mercurio, y la gestión adecuada de los frentes de trabajo. Esto requiere tanto inversión económica como asistencia técnica. No contar con medios para cubrir estas necesidades se ha identificado como una de las principales dificultades para la adopción de medidas de manejo ambiental³¹.

Un modelo de formalización eficaz y con visión integral debe disponer mecanismos de acompañamiento técnico que, entre otras cosas, favorezcan el acceso de la pequeña minería a las herramientas necesarias para conducir sus actividades dando cumplimiento a la regulación ambiental, con vocación de sostenibilidad y continuidad. Todo de la mano de programas de generación de valor agregado y comercialización a precios justos.

3.6. La política de formalización al son de la protesta

La movilización minera, en especial, los paros, al inicio orientados a denunciar y exigir reformas ante la política de informalización y criminalización del Código de Minas de 2001, la Decisión 774 de 2012 de la Comunidad Andina y las medidas que de ahí se han derivado han logrado influenciar de modo significativo la construcción de política pública en materia de formalización del sector. Estos movimientos han conducido al Estado a modificar, al menos de manera parcial, sus políticas en la materia, demostrando una capacidad de incidencia importante.

En la época reciente, quizás el hito más notorio de este fenómeno corresponda al paro de 2013, el cual se extendió durante 48 días. Su pliego de peticiones incluía diversos puntos, entre los que se resalta la necesidad de establecer una diferenciación entre informalidad e ilegalidad, reconocer los diferentes tipos de minería que se desarrollan en el país y la derogatoria del Decreto 2235 de 2012, relativo a la habilitación a la Fuerza Pública para la destrucción de maquinaria utilizada en minería desarrollada sin el cumplimiento de requisitos legales³².

Esa movilización culminó con la firma de un acuerdo entre la Confederación Nacional de Mineros de Colombia (Conalminercol) y el Gobierno nacional, que incluía compromisos como la definición de criterios para la implementación de las medidas de destrucción de maquinaria que salvaguardaran los intereses de los mineros informales e hicieran que este tipo de acciones se enfocaran exclusivamente en la ilegalidad y la reforma al marco regulatorio para favorecer la formalización minera tanto en el ámbito minero como en el ambiental, entre otros³³.

Fruto de ese movimiento se expedieron actos administrativos mediante los cuales se crearon escenarios de diálogo con el movimiento minero, por ejemplo, las mesas concebidas por las resoluciones 90579 y 90603 de 2013. Pero su incidencia no se limitó a ello: una revisión cuidadosa del asunto permite llegar a la conclusión de que el proceso de involucramiento de estos movimientos en la definición de la política minera de formalización en el país se ha extendido y ha sido preponderante desde ese momento hasta la actualidad, siendo quizás su logro más relevante la aprobación casi 10 años más tarde de la Ley 2250 de 2022, cuyos contenidos fueron en gran medida definidos con su concurso.

En los últimos tres años, la movilización no se ha apaciguado. Se han presentado múltiples paros mineros y protestas de diversa índole motivados por asuntos propios de la problemática de informalidad. Entre todas esas expresiones de protesta social resaltan el paro de marzo de 2023, con epicentro en el Bajo Cauca y el sur de Córdoba; el paro de octubre de 2024, que incluyó movilizaciones en Antioquia, Chocó, Caldas, Bolívar y Santander; y el paro de agosto de 2025 en Boyacá y Cundinamarca. También se han presentado protestas focalizadas en otras zonas como el Occidente de Boyacá y el Nordeste antioqueño.

Este último ejemplo, el del Nordeste, puede servir para mostrar cómo han influido este tipo de protestas en la configuración de las políticas de formalización. La protesta se desató en esencia por la ocurrencia de operativos de los aparatos de seguridad del Estado en la región, en el marco de los cuales se destruyó maquinaria amarilla utilizada en operaciones mineras irregulares. En el pliego de peticiones de la movilización uno de

TRANSFORMAR ES CONSTRUIR

Insumos para debate público sobre la minería hacia una transición energética justa

los puntos centrales tenía que ver justo con impedir que dichas acciones continuaran desarrollándose en ese territorio; además, se incluían otras peticiones relacionadas con la necesidad de avanzar en materia de formalización.

Como resultado de las mesas de negociación, se expedieron dos resoluciones. La primera de ellas es la Resolución 40081 de 2025, "por la cual se crea la Mesa Social y Minera por la Vida y la Paz del Nordeste Antioqueño", constituyendo formalmente un espacio de diálogo entre los diferentes actores involucrados en torno a la política pública de formalización y el "fortalecimiento de la actividad minera en la subregión". La segunda es la Resolución 40141 de 2025, "por medio de la cual se establecen lineamientos para adoptar criterios de diferenciación de los mineros informales de pequeña escala con vocación de formalización y en tránsito a la formalización y mecanismos para el tratamiento diferencial para la formalización y la titulación minera", un instrumento en el que se proyectan unos lineamientos de carácter general cuya orientación se relaciona más con limitar el uso de la fuerza por parte del Estado que con establecer herramientas para la formalización.

Esta última tiene varios aspectos que vale la pena revisar: i) se trata de un acto administrativo derivado de una protesta situada en un territorio específico; sin embargo, su ámbito de aplicación no se encuentra restringido bajo ese criterio, por ende, aplica a todo el territorio nacional, aun cuando las características de la minería informal en el Nordeste de Antioquia no son iguales a las del resto de territorios mineros del país; ii) no crea o desarrolla mecanismos para la formalización, se limita a hacer un llamado a la celeridad; iii) desarrolla un terreno que no había sido abordado por la regulación: el de los criterios para hacer distinción entre informalidad e ilegalidad a partir del parámetro de la vocación o voluntad de formalizarse; iv) su expedición fue la principal razón que motivó el levantamiento del paro.

El paro de 2025 en el Nordeste tiene puntos de encuentro con los paros de 2023 y 2024, pero se debe resaltar algo que constituye un común denominador ineludible y que representa la motivación primordial de estas manifestaciones: la destrucción de maquinaria amarilla en el marco de operaciones de control ejecutadas por los aparatos de seguridad del Estado. Si se revisan los pliegos de peticiones de esas movilizaciones, la condición de detener esos operativos siempre está presente. La redacción cambia, las pretensiones poco.

Se trata de un tema sensible. Las comunidades en el marco de las protestas sostienen que esa maquinaria y sus operaciones mineras no tienen ninguna clase de vínculo con la acción de grupos armados organizados en sus territorios, que sus máquinas no deben ser destruidas porque, si bien son informales, no son ilegales ni criminales. Por su parte, las agencias de seguridad del Estado han señalado en diversas ocasiones contar con pruebas que vinculan la maquinaria destruida al actuar de grupos delictivos. A propósito, también debe anotarse la existencia de denuncias sobre la presunta instrumentalización de las comunidades para el desarrollo de protestas para beneficiar los intereses de los grupos armados organizados.

Ante este panorama, surge con fuerza la pregunta: ¿cómo establecer la diferenciación, ya no entre quienes buscan formalizarse y quienes no, sino entre quienes tienen vínculos con grupos armados organizados y quienes no? Esa distinción rebosa el ámbito de la administración minera y recae indiscutiblemente en el terreno de la investigación criminal.

Lo que ocurre en la práctica en diversos territorios del país es que hay un poco de todo: hay minería informal, hay grupos criminales que disputan el control territorial al Estado buscando instrumentalizar a la comunidad minera, hay un movimiento social minero de base que auténticamente solo persigue la mejora de las condiciones para desarrollar su labor y hay quienes se involucran en el tema buscando réditos políticos, como veremos más adelante. En suma, hay un modelo minero que no está funcionando en términos de la construcción de formalidad en el sector, factor que, cuando se mezcla con otras condiciones, como la falta de control del Estado sobre los territorios, la desigualdad y pobreza, la riqueza minera del subsuelo, el incremento de los precios internacionales de algunos minerales, entre otras, termina por dibujar un panorama poco alentador para el que busca encontrar salidas.

Todos los instrumentos derivados de los paros han contribuido a la persistencia del panorama disperso, poco sencillo y hasta contradictorio que tenemos en el país en materia de formalización minera, pero a su vez han mostrado caminos y evidenciado problemáticas que necesitan atención. Ahí reside su principal virtud.

No obstante, la política de formalización minera en Colombia, si bien debe recoger estas experiencias y ser producto del diálogo permanente con los territorios, no puede seguir siendo construida de manera reactiva y por pedazos al vaivén de los paros, dado que nos arriesgamos a que el panorama regulatorio, en vez de servir realmente al propósito de formalidad, siga llenándose de instrumentos cuya utilidad se limita a apaciguar las aguas, a la extinción de incendios o, mejor dicho, a la desactivación de protestas que se presentan en los territorios, como ha sido hasta ahora.

No se puede dejar de mencionar que alcanzar acuerdos y suscribir compromisos con la ciudadanía en los territorios son actos que entrañan profunda responsabilidad. La legitimidad del Estado se pone en juego cuando los compromisos no se cumplen, por eso, jamás deben firmarse acuerdos a sabiendas de que no se pueden materializar, aun cuando eso implique dificultades de corto plazo, como la continuidad de las protestas.

Así, se torna evidente una vez más la necesidad de construir una política de formalización integral de largo plazo que brinde verdaderas respuestas a la situación y, por ende, no sea objeto de negociación cada año en el marco de un nuevo paro.

3.7. Prometer lo imposible: la instrumentalización electoral de la informalidad minera

El hecho de que el asunto de la informalidad en la minería colombiana se haya convertido en un problema de semejante proporción y, por ende, capture notoriamente el interés y la añoranza de un mejor futuro de comunidades enteras en los territorios mineros del país lo ha convertido en un terreno atractivo para quienes pretenden hacer de él su bandera de campaña para aspirar a cargos de elección popular.

Una cosa es la política y otra cosa es la dinámica electorera. Sin duda, la informalidad minera es un asunto inseparable de lo concerniente al devenir de las relaciones de poder y el orden social, por tanto, es un problema político. Pero una cosa es que se trate de un asunto político y otra muy diferente es que se utilice de manera irresponsable

con el único fin de obtener votos o respaldo de cualquier otra índole en una contienda electoral.

La instrumentalización politiquera de este tema es más común de lo que parece. No hace falta poner ejemplos; en este momento, quien repasa estas líneas ya debe tener uno en su cabeza. Prometer lo imposible se ha vuelto costumbre: formalidad universal a través de métodos que no impliquen esfuerzo por parte de quienes quieren regularizarse; apoyo económico sin tener idea de dónde podría salir la plata; acceso a crédito sin haber desplegado gestión alguna en el mercado financiero o con la banca pública; otorgamiento de títulos en zonas excluidas o promesas sobre formalización cuya materialización depende de la voluntad de terceros sin conocer los procedimientos, la duración o las vicisitudes; reformas legales que no conducen a ninguna parte; entre otras. Casi a diario, se pueden encontrar promesas en discursos que no llevan a soluciones de fondo.

Se ha llegado incluso al punto de expedir instrumentos normativos y actos administrativos que de poco o nada sirven, con tal de desactivar un paro o poder utilizarlos como herramienta propagandística haciéndolos ver como una solución para quedar bien con la comunidad minera o los grupos de interés y obtener así su preferencia electoral en futuras contiendas. Firmar promesas en vano genera consecuencias preocupantes: el incumplimiento da pie a la pérdida de confianza en el Estado por parte de las comunidades, lo cual dificulta la construcción y materialización de soluciones colectivas.

Estas acciones no contribuyen a la solución de la problemática, por el contrario, solo aportan a la configuración del escenario de segmentación, dispersión, ineficiencia e ineficacia del que hemos venido hablando. Sin duda, la acción responsable de quienes aspiran al servicio público en cargos de elección popular es un factor importante para transformar positivamente el vigente panorama.

4

Desatando el lío: propuestas para avanzar en la formalización minera

4.1. Un trámite integrado

La política de formalización debe buscar que, lo que hoy son trámites dispersos adelantados ante autoridades distintas, pero que en últimas comparten una finalidad,

se incorporen en un solo trácto que de inicio a fin conduzca las operaciones mineras de la informalidad a la formalidad material. En otras palabras, que no haya un proceso para la titulación minera, otro para la obtención del PTO, otro para la obtención de la licencia ambiental temporal, otro para volver permanente la licencia temporal, otros para acceder a programas de fomento, etcétera.

El proceso integrado de formalización minera demandaría un ejercicio de auténtica coordinación institucional; nada que no esté considerado ya dentro de los principios del marco constitucional para la administración pública. No se trata, al menos no en principio, de romper con la lógica de competencias sectoriales, sino de convocarlas a la articulación efectiva y la actuación conjunta para la atención de este asunto.

Este proceso bien podría estar dividido en hitos o secciones, pero sin perder la orientación hacia asegurar la continuidad en el esfuerzo hasta que se concreten esas condiciones materiales de formalidad que permitan al proyecto minero cumplir integralmente con los parámetros regulatorios aplicables a su funcionamiento e incluso empezar a implementar buenas prácticas por encima del estándar normativo.

Su inicio debería darse con la mera manifestación de voluntad de la persona interesada y generar condiciones de acompañamiento a partir de ese momento, pero también debe incorporar mecanismos que ayuden a verificar que esa manifestación es seria y que dicha intención se sostenga en el tiempo, evitando que el proceso integrado se utilice como un instrumento para evadir la acción de control del Estado sobre las prácticas mineras de quienes no tienen la auténtica intención de formalizarse.

Un trámite integrado de formalización no debe concebirse como un nuevo mecanismo que entre a engrosar la lista de los existentes, aportando a la dispersión del modelo, sino erigirse como el único trámite disponible para alcanzar la finalidad de acceder a las políticas de formalización del Estado en materia minera, incorporando al trámite la baraja de figuras disponibles (en área libre o área ocupada) que resultan útiles para dirimir la mejor opción de acuerdo a la situación concreta del proyecto.

Así, este tipo de diseño debería permitir también que, si en el marco de su avance se verifica la imposibilidad de formalizar un proyecto en el lugar en el que se ubica, por razones de corte ambiental o de cualquier otra índole, se dé paso a la implementación de políticas en torno a la reubicación o reconversión productiva.

4.2. Un modelo de administración incluyente

El modelo actual de administración minera no es, en su esencia, incluyente, no se concibió con esa intención. La necesidad de resolver este factor es clave si se persigue la construcción de un sector ampliamente formal. La intención de incorporar las economías mineras informales en los circuitos económicos de la formalidad tiene que ser una característica integral del modelo de administración minera.

Por esa razón, todo el modelo de contratación minera del país, aun el orientado a la inversión extranjera y el desarrollo de grandes proyectos, debe tener un componente de formalización; es decir, es necesario idear los mecanismos para que toda inversión minera que se haga en el país aporte materialmente a la construcción de condiciones de formalidad en el sector. Esto bien puede ser a través del desarrollo de procesos de

formalización dentro de sus títulos, la implementación de mecanismos de asociación con proyectos mineros informales para apoyar su camino a la formalidad, el fomento y la transferencia tecnológica, el establecimiento de una contraprestación adicional dirigida a financiar un fondo público destinado a dicho fin, entre otros. Las opciones son múltiples.

Esto no debe interpretarse como un desincentivo a la inversión en el sector, todo lo contrario: un sector ampliamente formal es el mejor incentivo. La mitigación de la conflictividad y la posibilidad de desarrollar proyectos mineros en armonía con el territorio seguro convocarán a inversionistas responsables con toda la disposición de aportar a la solución del problema. Las funciones sociales de la propiedad y de la empresa son parámetros constitucionales que amparan esta visión. La riqueza mineral del país tiene que ser fuente de beneficio colectivo, no exclusivamente individual.

4.3. Estabilidad y continuidad

Cuando se ideó la Ley 685 de 2001, se dio mucha relevancia a generar condiciones de seguridad jurídica y, por ende, de estabilidad para la inversión. Ahora, hablando de la mejora de las políticas de formalización, es preciso aplicar esa fórmula pensada originalmente para incentivar la llegada de inversión extranjera, pero esta vez para atender el fenómeno de la informalidad.

Se requiere que las políticas de formalización sean robustas, estables y sostenidas en el tiempo, ello asegura que se puedan ejecutar integralmente y que la ciudadanía sepa bien a qué atenerse respecto a su aplicación a pesar del paso del tiempo. Este elemento es importante, sobre todo en un sector cuyas dinámicas económicas son de largo aliento. Así, no deberá ocurrir que cada cuatro años el gobierno de turno modifique el marco regulatorio en la materia para crear nuevas figuras a voluntad. Debe construirse una política de Estado progresiva y sólida, que responda verdaderamente a la necesidad de avanzar en la solución de la problemática.

4.4. Especialidad y diferencialidad

Conseguir que el modelo de formalización sea capaz de dar cuenta de la problemática de informalidad que se presenta en el país pasa por avanzar en términos de su especialidad y diferenciación. Con ello, nos referimos a establecer parámetros de distinción útiles para definir requisitos con base en el criterio de pertinencia.

Un requisito impertinente es aquel que no se compadece de la realidad del fenómeno que se pretende abordar y no responde a la orientación que brindan los principios constitucionales que deben darle forma a la estructura normativa del Estado. Por ejemplo, el parámetro de tradicionalidad en realidad no comprende en su amplitud el fenómeno de informalidad y establece una distinción contra el principio de igualdad, pues implica que las nuevas generaciones de mineros no tengan acceso en condiciones iguales a los programas de formalización. Por ello, no debe reeditarse. Hay que abandonar la idea de que la tradicionalidad es el parámetro por excelencia para el diseño de la política de formalización, así se dejará de expedir una nueva norma cada 20 años creando una nueva ventana de tiempo para que se formalicen los “tradicionales”, método que no ha funcionado.

De esta manera, se necesita concebir un modelo que considere la incorporación de otra clase de parámetros de distinción para el adelantamiento de procesos de formalización de acuerdo, por ejemplo, con los minerales que se extraen, la dimensión de la operación, su ubicación, su margen de beneficios, entre otros. Serán valiosos todos aquellos que en realidad representen la posibilidad de establecer condiciones especiales acordes a la realidad de los proyectos que hay en el país, evitando que se generalicen exigencias estandarizadas para actividades mineras profundamente disímiles.

4.5. Sentido de realidad

La política pública de formalización minera debe tener sentido de realidad; es decir, considerar seriamente el contexto en el que se desarrolla. No puede seguir perpetuando figuras que no responden a su realidad; por el contrario, tiene que reconocerla y fundarse en ella. También es importante concebir modelos que, a partir del reconocimiento de las dinámicas territoriales, consideren la coexistencia armónica de labores mineras junto a procesos agrícolas, turísticos y otras actividades productivas. Esto, en efecto, es lo que ocurre en muchos lugares del país, donde las comunidades no las conciben como actividades como excluyentes, sino las integran en su cotidianidad.

Es preciso señalar la necesidad del establecimiento de un renovado esquema de escalas mineras que comprenda la amplia gama que existe entre lo que hoy conocemos como minería de subsistencia y la pequeña minería. Las razones ya las expusimos: en esencia, se resumen a las dificultades que enfrentan las operaciones mineras que buscan ser formales, pero no encajan en la minería de subsistencia y tampoco alcanzan a cumplir con los requisitos de la pequeña minería.

Asimismo, debemos reconocer que el asunto del uso de maquinaria en labores informales hace rato nos superó. Hoy, la mayor parte de la minería irregular en el país se hace mediante métodos parcialmente tecnificados o híbridos. No sirve de nada seguir propiciando que la categoría de minería manual se utilice para comercializar minerales obtenidos de formas que nada o poco tienen ver con el uso de palas, picas o bateas. La minería informal está tecnificándose, eso tiene que reconocerse, por ende, no debe ser causa para excluirla de las políticas de formalización.

El sentido de realidad también implica, entre otras cosas, el reconocimiento de las dinámicas de violencia y control territorial por parte de grupos armados organizados que existen en el país. La vida de las poblaciones mineras en muchos lugares de la geografía nacional está atravesada por ese elemento. Así, los diseños pensados para la formalización deben considerarlo y poner en el centro de su interés la garantía de los derechos de la ciudadanía minera, tantas veces víctima de la violencia.

Estos solo son algunos ejemplos de lo que podría implicar la consideración del sentido de realidad en la concepción de un modelo de formalización renovado, que ofrece serias ventajas y oportunidades de encauzar los esfuerzos por construir un mejor modelo.

4.6. La distinción del sujeto de las políticas de formalización

Aunque la buena fe esté en sus fundamentos, la ingenuidad no puede ser la carta distintiva de la construcción del modelo de formalización. Por esa razón, se debe contar con criterios claros para la distinción del sujeto al que se busca beneficiar con esta política.

Se mencionó que el marco jurídico colombiano establece que lo que distingue las operaciones informales de la ilegalidad es el elemento de la voluntad. Así, el minero informal es aquel que ha acudido a hacer minería irregular movido por la búsqueda de satisfacer sus necesidades económicas cotidianas, no con la intención de desconocer el marco regulatorio y sacar provecho de ello.

Siendo la voluntad el elemento distintivo, ahí se tiene que hacer el énfasis a la hora de definir quién debe o no ser sujeto de los programas de formalización. Por lo tanto, con fundamento en ese parámetro, hay que diseñar un modelo que permita que el disparador del proceso de formalización sea la manifestación de voluntad de quien conduce su actividad en condiciones de informalidad y con ello se activen, además del trámite, las capacidades de acompañamiento y fomento.

Para evitar que el proceso, basado en la buena fe e iniciado a partir de la manifestación de voluntad, sea manipulado y utilizado como mecanismo para evadir el control a la ilegalidad, es menester que demande acciones afirmativas periódicas por parte del minero en tránsito a la formalidad, así como herramientas de seguimiento y control a la operación en cabeza de las autoridades a cargo del trámite. El lineamiento estatal sobre el asunto debe ser claro: los mineros que tienen la voluntad de formalizarse deben hallar un camino eficaz dispuesto para lograrlo, pero quienes no se comprometan con ello tienen que ser sujetos de control y sanción desde el ámbito policial e incluso penal cuando corresponda. Hay que tener en cuenta que el aprovechamiento informal de minerales implica, entre otras cosas, la malversación de recursos que le pertenecen a la ciudadanía colombiana en su conjunto, por ende, los procesos de formalización deben orientarse de tal forma que no resulten manipulables o susceptibles al vaivén de la voluntad de los mineros.

Si como producto del incumplimiento de las acciones a las que está obligado el minero en tránsito a la formalidad se frustra el avance del proceso, entonces su voluntad de formalizarse quedará desvirtuada. Lo mismo ocurrirá si en desarrollo de las actividades de seguimiento y control por parte de las autoridades se establece su incumplimiento de las condiciones acordadas.

Quien desarrolla una actividad informal solo debe tener la oportunidad de ser incluido dentro del proceso de formalización por una única vez. No se debe permitir que ingrese y salga de los programas de formalización a voluntad, pues ello implica su desnaturalización y puede significar su manipulación, además de un innecesario desgaste de la administración. La única excepción a esa regla debe ser la acreditación de la ocurrencia de causas de fuerza mayor, caso fortuito o un hecho del Estado, que le hubieren impedido al minero en tránsito a la formalidad cumplir con sus compromisos en el marco del trámite.

4.7. De lo individual a lo colectivo: el valor de la asociatividad

La racionalidad económica que moviliza el modelo de producción vigente está seriamente anclada en el individualismo liberal. Eso explica por qué a veces resulta tan difícil implementar dinámicas asociativas o materializar procesos productivos basados más en la cooperación que en la competencia. A pesar de las dificultades, vale la pena insistir en las virtudes de la asociatividad cuando se trata de impulsar la formalización minera en el país. Los esquemas de asociación entre privados, así como la posibilidad de idear mecanismos de alianza público-privada para la formalización, pueden ayudar a allanar el camino hacia los avances que el país reclama en la materia.

Por una parte, las alianzas entre privados, cada uno con diferentes ventajas para aportar, no deja de ser una ruta interesante. Sinergias entre capital y operaciones con potencial que requieren recursos para poder formalizarse pueden resultar virtuosas, siempre y cuando se den en el marco de una relación de beneficio mutuo. Asimismo, las relaciones de cooperación entre trabajadores mineros informales pueden dar lugar a la unión de esfuerzos para buscar hacerse a un proyecto común que les permita salir de la informalidad, generando mejores ingresos que los que podrían derivarse de continuar siendo asalariados de una operación irregular. Ello conlleva la posibilidad de adelantar una extracción acoplada a la técnica que brinde mejores resultados de producción minera que los que podrían obtenerse si actúan por separado.

A su turno, la posibilidad de generar relaciones de asociación entre capital público y proyectos mineros en tránsito a la formalidad puede representar tanto una oportunidad para el Estado de incidir de modo directo en el apalancamiento de estos procesos como la materialización de condiciones económicas y técnicas que les permitan a los mineros lograr el objetivo de formalizar su actividad.

Pensar en las virtudes de la asociatividad por supuesto no implica que los procesos individuales no deban igualmente permitirse, auspiciarse y acompañarse; sin embargo, una de las grandes ventajas de la formalización asociativa reside en el hecho de que un solo trámite puede terminar beneficiando a muchas más personas. Por esa razón, si bien no debe ser la única vía, sí deben promoverse y priorizarse los procesos de formalización bajo esquemas asociativos.

4.8. Una empresa pública minera

La creación de una plataforma empresarial minera del Estado puede significar un verdadero golpe de timón en relación con la eficiencia y eficacia de los procesos de formalización en el país. La iniciativa de creación de Ecominerales, gestada en la ANM y tramitada en el Congreso de la República mediante el Proyecto de Ley 344 de 2023 Cámara, fue un intento por conseguir ese propósito y contar con una herramienta para, entre otras cosas, atender el fenómeno de la informalidad minera.

Que exista una empresa pública minera puede tener varias ventajas, pero, si nos enfocamos estrictamente en los asuntos atenientes a la formalización, vale la pena resaltar por lo menos tres: i) asistencia técnica especializada, ii) asociaciones público-privadas que pueden derivar en beneficios en términos de apalancamiento económico

TRANSFORMAR ES CONSTRUIR

Insumos para debate público sobre la minería hacia una transición energética justa

y procesamiento limpio y eficiente de minerales, iii) construcción de condiciones para generar valor agregado, transformación y comercialización justa.

Las actuales capacidades para realizar asistencia técnica en cabeza del Estado son limitadas. Así, que una empresa pública dedicada al negocio minero aporte al desarrollo de esta labor puede incorporar ventajas como el incremento de capacidades derivado de la unión de esfuerzos con otras entidades del sector y una mejora en la calidad de la asistencia, pues el ámbito de experticia y la experiencia de una institución directamente involucrada en el negocio minero puede permitirle contribuir a partir lo que su propio negocio le enseña.

En relación con las alianzas público-privadas, se crearía la posibilidad de que los proyectos mineros en curso de formalización y esta empresa se asocien para generar relaciones de beneficio mutuo, en las cuales los mineros puedan recibir apoyo económico y asistencia técnica, y la empresa se haga parte de sus operaciones aportando capital y experticia técnica. Ello aportaría en gran medida a la consolidación tanto de la empresa como de los procesos de formalización de esos actores mineros.

Otra opción de alianza virtuosa entre la empresa minera y la pequeña minería es la del ejemplo chileno del esquema de “poder de compra” de la Empresa Nacional Minera (ENAMI). En este modelo, la empresa pone a disposición de los mineros las instalaciones industriales necesarias para un adecuado beneficio y procesamiento de sus minerales, cobrándoles un precio justo por ese servicio con condiciones de transparencia y asegurando el cumplimiento de parámetros ambientales y que las tecnologías utilizadas entreguen los mejores resultados en términos de la recuperación de mineral.

En relación con la construcción de condiciones de comercialización justa, es necesario mencionar que las cadenas de comercio informal de minerales, debido a la procedencia irregular del mineral y a partir de la ausencia de control de las autoridades, suelen tener condiciones desfavorables para los intereses del minero.

Aun en el caso de las cadenas de comercialización formal existe una dinámica que involucra varios intermediarios, lo cual ocasiona que los márgenes de ganancia de los mineros se vean reducidos: cada intermediario en la pirámide debe asegurar su beneficio económico, por ende, los precios a los que se compra se reducen a medida que se acercan a la base.

En ese contexto, la intervención de una empresa pública en la cadena de comercialización cuyo objeto sea gestar las mejores condiciones de beneficio para la comunidad minera, sin sacrificar sus propios márgenes de operación, puede desarrollar un esquema de compra en la base sacando de la ecuación los porcentajes de ganancia de los intermediarios y haciendo que estos se dirijan a los mineros.

Las ventajas de contar con una empresa pública en el sector que pueda acometer estas tareas son múltiples. Que el Estado se involucre de manera más directa en la atención de la problemática es necesario; ello puede redundar incluso en beneficio de otros proyectos, no solo de los que se desprenden de procesos de formalización, pues mitigar las dinámicas de informalidad en la minería nacional conducirá a mejores condiciones para el desarrollo de operaciones mineras en los territorios que hoy padecen serias dinámicas de conflicto alimentadas por esta problemática.

4.9. La comercialización de minerales como vehículo para incentivar la formalización

Los esquemas de comercialización minera en el país, sobre todo ahora que se avanza en la puesta en marcha de importantes herramientas para generar condiciones de control de la producción, trazabilidad y transparencia, como la Plataforma de Trazabilidad de Minerales implementada por la ANM en virtud del mandato incluido en la Ley 2250 de 2022, representan un nicho importante para la generación de condiciones que impulsen la formalidad de la minería nacional. La idea consiste en utilizar estas cadenas comerciales como un mecanismo para poner en funcionamiento incentivos y controles que aporten a la construcción de formalidad en el sector.

En cuanto a los mecanismos de control, el establecimiento de la procedencia formal y la exigencia de requisitos que brinden transparencia a la dinámica comercial, como el RUT, las verificaciones biométricas y el registro de operaciones, además de otros que se puedan implementar en el futuro, significarán la posibilidad de conocer de dónde vienen y cómo se mueven los minerales hasta su destinación final (exportación o transformación en otros bienes). Esto aportará a poner obstáculos para la introducción de minerales de procedencia irregular en el mercado, lo cual puede contribuir a que los mineros se decidan por formalizar sus actividades.

Por otra parte, los incentivos corresponden a la posibilidad de generar mejores condiciones de precios y garantías propias de los mercados formales para atraer a los mineros a la formalidad. Entre los mecanismos para crear incentivos a través de la cadena de comercialización se encuentra la reducción de intermediarios con el uso de plataformas empresariales capaces de bajar en la cadena para comprar de modo directo al pequeño minero, así como el establecimiento de mejores precios para la producción limpia, como ocurre en el caso del oro, de la mano de iniciativas de cooperación y comercio internacional.

Un esquema que proporcione mejores precios de compra para los mineros si se formalizan y si usan tecnologías limpias en el desarrollo de sus operaciones, resulta atractivo y provechoso para aquellos que hoy se encuentran en la informalidad. Trabajar en ese propósito y diseñar los mecanismos necesarios para el efecto puede traer muy buenos resultados. Se trata de avanzar en la generación de estímulos económicos para promover una formalización real y sostenible.

4.10. Encadenamientos productivos y formalización

Una parte de la transformación del sector pasa por dejar de concebir la actividad minera como un ejercicio exclusivamente destinado a la extracción de materias primas para dirigirlas a su exportación y con ello seguir perdiendo la posibilidad de agregar valor, y generar mejores ingresos a partir de su encadenamiento productivo en el territorio nacional.

Si se traslada esa premisa al terreno de la formalización, vemos que los encadenamientos productivos representan la posibilidad de crear mejores márgenes de ganancia para las operaciones mineras en el país. Integrar la producción de la pequeña minería, incluyendo aquella en tránsito de formalizarse, a dinámicas de encadenamiento

productivo puede representar la consolidación de mejores condiciones de sostenibilidad económica para los proyectos y, por ende, convertirse en un incentivo más para integrarse a la formalidad. En este mismo sentido, la integración de los mineros que desarrollan prácticas de pequeña escala a programas de economías populares puede ser un método que permita orientar de mejor manera la inversión pública en la materia y desatar el potencial empresarial de la pequeña minería nacional.

Además, en el caso de los proyectos que no es posible formalizar por determinantes de cualquier índole, los encadenamientos productivos mineros y las industrias que pueden florecer en torno a ellos, en un adecuado ejercicio de diversificación productiva, ofrecerían oportunidades de empleo y emprendimiento para aquellos que pudieran verse afectados por no poder formalizar su operación.

Todo ello requiere de aproximaciones y acciones de carácter intersectorial. No se trata de un esfuerzo que se circunscriba de manera exclusiva al ámbito de acción de la administración minera, pero sí demanda de su concurso e incluso de su iniciativa para articular todos los esfuerzos necesarios en el camino por hacer del proceso de industrialización un escenario fértil para avanzar en formalización minera.

Por último, es valioso no perder de vista que la creatividad debe estar a la orden del día para buscar soluciones. No hay motivos para resignarse a un estado de cosas que evidencia profundas necesidades de transformación. Más que una posibilidad, un sector minero incluyente es una necesidad si queremos avanzar cada día hacia la construcción de mejores condiciones de vida en Colombia. La invitación, entonces, es a no abandonar la conversación sobre el tema. En medio de la diversidad, las distintas posiciones y las contradicciones, seguramente terminaremos por encontrar las respuestas que buscamos.

Notas y referencias

- ¹ Todaro, M. P., & Smith, S. C. (2020). *Economic development* (13th ed.). Pearson Education.
- ² Salazar-Xirinachs, J. M. y Chacaltana, J. (Eds.). (2018). *Políticas de formalización en América Latina: avances y desafíos*. OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- ³ Al respecto, véase el artículo 327 de la Ley 1955 de 2019.
- ⁴ Al respecto, véanse los artículos 31 y 165 de la Ley 685 de 2001.
- ⁵ Ministerio de Minas y Energía. (2011). *Censo Minero Departamental 2010-2011*. Autor.
- ⁶ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Ministerio de Minas y Energía. (2022). Colombia. *Explotación de oro de aluvión: evidencias a partir de percepción remota 2021*. Autores.
- ⁷ Procuraduría General de la Nación. (2024). *Informe nacional: minería ilegal y contaminación por mercurio en Colombia*. Autor.
- ⁸ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2016). *Sentencia T-445 de 2016. Documento técnico de investigación científica y sociológica respecto a los impactos de la actividad minera y la explotación ilícita de minerales en los ecosistemas del territorio colombiano*. Autor.
- ⁹ Al respecto, véase: Ministerio de Minas y Energía. (2022). *Plan Único de Legalización y Formalización Minera*. Autor.
- ¹⁰ Martínez, A. (2024). Evolución jurídica del sector minero en los últimos 25 años. En *Regulación minero-energética de Colombia en los últimos 25 años: evolución, retos y perspectivas*. Universidad Externado de Colombia.
- ¹¹ Garay, L. (Dir.). (2013). *Minería en Colombia: fundamentos para superar el modelo extractivista*. Contraloría General de la República.
- ¹² Para profundizar en las derivas de este modelo regulatorio sobre las dinámicas mineras locales, véanse: Siegel, S. y Veiga, M. (2009). Artisanal and small-scale mining as an extralegal economy: De Soto and the redefinition of "formalization". *Resources Policy*, 34(1-2). | Garay, L. (Dir.). (2013). *Minería en Colombia: fundamentos para superar el modelo extractivista*. Contraloría General de la República. | Echavarría, C. (2015). *¿Qué es legal? Formalización de la minería artesanal y de pequeña escala en Colombia*. IIED y ARM.
- ¹³ Al respecto, véanse los artículos del 194 al 216 de la Ley 685 de 2001.
- ¹⁴ Sentencia C-259 de 2016. (18 de mayo de 2016). Corte Constitucional de Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-259-16.htm>
- ¹⁵ Ortiz-Riomalo, J. F. y Rettberg, A. (2018). Minería de oro, conflicto y criminalidad en los albores del siglo XXI en Colombia: perspectivas para el posconflicto colombiano. *Colombia Internacional*, (93), 17-63. <https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/colombia-int/article/view/2856>

¹⁶ Boscó Arias, J. A. (2023). Minería ilegal y el impacto a la seguridad ambiental en la región amazónica en Colombia. En A. Cerón Rincón (Ed.), *El crimen organizado en la Amazonía: escenario de desafíos para la seguridad regional* (pp. 111-140). <https://doi.org/10.25062/9786287602649.05>

¹⁷ Coy, F., Pacheco, J., Peralta, M., Saavedra, S. y Llanes, Y. (2021). *Caracterización de minas formales e informales en Colombia*. Alianza EFI.

¹⁸ Echavarría, C. (2015). *¿Qué es legal? Formalización de la minería artesanal y de pequeña escala en Colombia*. IIED y ARM.

¹⁹ Echavarría, C. (2015). *¿Qué es legal? Formalización de la minería artesanal y de pequeña escala en Colombia*. IIED y ARM.

²⁰ Ministerio de Minas y Energía. (2024). *Sistematización Cumbre Nacional Minera*. https://www.minenergia.gov.co/documents/12221/Sistematizaci%C3%B3n_Cumbre_Nacional_Minera_Jul2024_compressed.pdf

²¹ Ministerio de Minas y Energía. (2022). *Plan Único de Legalización y Formalización Minera*. Autor.

²² Herramienta que dispone el ordenamiento jurídico para que el Ministerio de Minas y Energía lleve adelante procesos de concertación entre los mineros que buscan formalizarse en un área ocupada por un título minero y el respectivo titular.

²³ Proceso para retirar de manera temporal o permanente un área de una zona de reserva forestal declarada por la Ley 2.^a de 1959.

²⁴ De acuerdo con el contenido del artículo 2.2.5.1.5.3 del Decreto Único Reglamentario del Sector de Minas y Energía, la minería de subsistencia es La actividad minera desarrollada por personas naturales o grupo de personas que se dedican a la extracción y recolección, a cielo abierto, de arenas y gravas de río destinadas a la industria de la construcción, arcillas, metales preciosos, piedras preciosas y semipreciosas, por medios y herramientas manuales, sin la utilización de ningún tipo de equipo mecanizado o maquinaria para su arranque. Adicionalmente, señala que esta actividad: "incluye las labores de barequeo y las de recolección de los minerales [...] que se encuentren presentes en los desechos de explotaciones mineras, independientemente del calificativo que estas últimas asuman en las diferentes zonas del territorio nacional". A su turno, el artículo 327 de la Ley 1955 de 2019, indica:

Para llevar a cabo este tipo de minería sólo se requerirá la inscripción personal y gratuita ante la alcaldía del municipio donde se realiza la actividad y de efectuarse en terrenos de propiedad privada deberá obtenerse la autorización del propietario. Asimismo, indica que esa práctica no comprende la realización de actividades subterráneas, hacer uso de maquinaria o explosivos, ni puede exceder los volúmenes de producción señalados por el Ministerio de Minas y Energía.

²⁵ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2020). *Explotación ilegal de oro en Colombia: dinámicas y desafíos*. Autor.

²⁶ Echavarría, C. (2015). *¿Qué es legal? Formalización de la minería artesanal y de pequeña escala en Colombia*. IIED y ARM.

²⁷ Véanse: Ministerio de Minas y Energía. (2022). *Plan Único de Legalización y Formalización Minera*. Autor. | Kaufmann, C., Beltrán, C. y Güiza, L. (2024). *Informe final para el proyecto de consultoría sobre “Barreras de formalización en la cadena de producción y comercialización aurífera en Colombia”, elaborado para Suiza Oro Responsable por la Universidad del Rosario*. SBG. | Echavarría, C. (2015). *¿Qué es legal? Formalización de la minería artesanal y de pequeña escala en Colombia*. IIED y ARM.

²⁸ Sentencia de Ventanilla Minera. (4 de agosto de 2022). Consejo de Estado. <https://www.anm.gov.co/te-invitamos-conocer-la-sentencia-de-ventanilla-minera-aqui>

²⁹ Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*. Autor.

³⁰ Al respecto, véanse: Garay, L. (Dir.). (2013). *Minería en Colombia: institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos*. Contraloría General de la República. | Echavarría, C. (2015). *¿Qué es legal? Formalización de la minería artesanal y de pequeña escala en Colombia*. IIED y ARM. | Ministerio de Minas y Energía. (2022). *Plan Único de Legalización y Formalización Minera*. Autor. | Ministerio de Minas y Energía. (2024). Sistematización Cumbre Nacional Minera. https://www.minenergia.gov.co/documents/12221/Sistematizaci%C3%B3n_Cumbre_Nacional_Minera_Jul2024_compressed.pdf | Osorio, C. (2023). *Limitaciones y retos de la Política de Formalización Minera: una lectura a partir de los casos de San Roque en Antioquia y Santa Rosa del Sur en el Sur de Bolívar*. Universidad Externado de Colombia. | Kaufmann, C., Beltrán, C. y Güiza, L. (2024). Informe final para el proyecto de consultoría sobre “Barreras de formalización en la cadena de producción y comercialización aurífera en Colombia”, elaborado para Suiza Oro Responsable por la Universidad del Rosario. SBG.

³¹ Ministerio de Minas y Energía. (2024). *Sistematización Cumbre Nacional Minera*. https://www.minenergia.gov.co/documents/12221/Sistematizaci%C3%B3n_Cumbre_Nacional_Minera_Jul2024_compressed.pdf

³² El Universal. (2013, 13 de julio). Trabajadores mineros se declaran en paro nacional. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.co/colombia/2013/07/13/trabajadores-mineros-se-declaran-en-paro-nacional/>

³³ La República. (2013, 20 de agosto). Gobierno y mineros firmaron acuerdo que da fin a 48 días de paro. *La República*. <https://www.larepublica.co/economia/gobierno-y-mineros-firmaron-acuerdo-que-da-fin-a-48-dias-de-paro-2056251>



Imágenes de Luis Álvaro Pardo Becerra.

Retos de la planificación minera frente a determinantes de ordenamiento ambiental o agrícola en el territorio

Iván Darío Guauque Torres*

IV

* Abogado de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Especialista en Derecho Constitucional y Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario (Colombia). Cuenta con más de 20 años de experiencia en el sector público, en entidades del orden nacional y distrital, en los niveles profesional, directivo y asesor. Ha trabajado en las superintendencias de Servicios Públicos Domiciliarios, del Subsidio Familiar y Nacional de Salud, así como en la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá. Estuvo vinculado a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y en la rama judicial en la Corte Constitucional. Ha sido jefe de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República y de la Agencia Nacional de Minería.

1

Introducción

El presente capítulo brinda una mirada panorámica de la planificación productiva o de conservación del territorio colombiano en lo que corresponde a la identificación, zonificación y delimitación de áreas reservadas para: i) la protección del medio ambiente y los recursos naturales, ii) la producción de alimentos y la soberanía alimentaria, y iii) el desarrollo minero estratégico.

Para ello, describe el régimen legal de las figuras de protección o reservas ambientales, agrícolas y mineras; luego, presenta un análisis preliminar de casos que muestran la tensión y la conflictividad social ligadas al establecimiento de dichas zonas, y evidencia cómo los actores han acudido a distintos canales de expresión de sus intereses y reivindicaciones, mediante vías de hecho o a través de la judicialización de sus expectativas.

A partir de estos antecedentes, el texto destaca posibles deficiencias en la planificación, la coordinación interinstitucional e intersectorial y la participación incidente de las entidades territoriales, al tiempo que esboza cómo algunas problemáticas de planificación minero-ambiental en el pasado dieron origen a demandas mineras contra el Estado colombiano en el ámbito de los conflictos de inversión. Por último, el documento presenta conclusiones y recomendaciones para una adecuada planeación de la vocación del territorio, de manera participativa, coordinada y transparente.

2

Régimen legal de las figuras de reserva ambiental temporal, áreas para la producción de alimentos y áreas de reserva para el desarrollo minero

A continuación, se describen el régimen normativo y el estado de avance de las figuras de: i) zonas de reserva ambiental temporal; ii) áreas de protección para la producción de alimentos (APPA); y iii) áreas estratégicas mineras (AEM). Ello para denotar los antecedentes remotos e inmediatos en la estructuración de estas tres categorías, así como sus implicaciones, imbricaciones y complejidades en los sectores administrativos correspondientes: ambiental, agrícola y minero.

2.1. Zonas de Reserva Ambiental Temporal

El establecimiento de las Zonas de Reserva Ambiental Temporal tuvo origen en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (CNRNR), Decreto Ley 2811 de 1974. Este estatuto contempla en el título III sobre el régimen de reservas de recursos naturales renovables lo siguiente:

Artículo 47. Sin perjuicio de derechos legítimamente adquiridos por terceros o de las normas especiales de este Código, podrá declararse reservada una porción determinada o la totalidad de recursos naturales renovables de una región o zona cuando sea necesario para organizar o facilitar la prestación de un servicio público, adelantar programas de restauración, conservación o preservación de esos recursos y del ambiente, o cuando el Estado resuelva explotarlos. Mientras la reserva esté vigente, los bienes afectados quedarán excluidos de concesión o autorización de uso a particulares.

Ello significa que la reserva ambiental temporal permite resguardar una porción o todos los recursos naturales renovables (RNR) con una de tres finalidades: i) organizar o facilitar la prestación de un servicio público; ii) adelantar programas de restauración, conservación o preservación de esos recursos y del ambiente; o iii) explotar dichos RNR cuando el Estado así lo decida. Asimismo, la norma comentada señala una

consecuencia de la declaratoria: la exclusión de los bienes afectos a la reserva para su concesión o autorización de uso a particulares.

Dicha disposición del CNRNR fue objeto de acción de inconstitucionalidad porque, a juicio de los demandantes, distintas normas del CNRNR prevén la existencia de la concesión para la explotación de los RNR, lo que resultaba, según su consideración, inadmisible para el manejo de estos recursos, dado que el Estado con ello se podría desprender de sus responsabilidades de conservación. La Corte Constitucional en la Sentencia C-126 de 1998 encontró ajustada la norma al ordenamiento constitucional tras considerar que

[...]en todo caso es propio de la concesión que el Estado no transfiere el dominio al concesionario, ya que éste sigue siendo de titularidad pública. Por esa razón, esta Corte ha admitido el otorgamiento de concesiones para la explotación de recursos de propiedad estatal, como las salinas, pues es claro que por medio de esta figura se procura la explotación y administración de estos bienes de tal manera que se preserva la titularidad 'que se le reconoce (al Estado) y de la cual no puede desprenderse'¹.

Así, también para la guardiana de la supremacía e integridad constitucional, es claro que la tensión entre la protección de los derechos adquiridos de los particulares, por una parte, y la protección de los recursos naturales renovables y no renovables, por otra, permite evidenciar cómo: "el cambio de paradigma que subyace a la visión ecológica sostenida por la Carta implica que la propiedad privada no puede ser comprendida como antaño"². Esto aun cuando:

Los imperativos ambientales de la Carta obligan a repensar el alcance de muchas de las categorías jurídicas tradicionales del derecho privado. Sin embargo, esa necesaria reconceptualización del dominio privado sobre los recursos naturales renovables a la luz de la Constitución ecológica no hace en sí misma inconstitucional la apropiación privada de tales recursos, en determinados casos y bajo ciertas condiciones, pues la Carta expresamente reconoce la propiedad adquirida con arreglo a las leyes³.

Al margen de la pervivencia de las normas del CNRNR, la expedición de 1991 consolidó en Colombia lo que se ha denominado una verdadera "Constitución ecológica"⁴, comprensiva de un amplio margen de protección superior de: i) los recursos naturales renovables y no renovables, ii) la riqueza natural de la nación, iii) las áreas de especial importancia ecológica y, en general, iv) el derecho al goce de un medio ambiente sano, para lo cual compete al Estado garantizar la diversidad e integridad del medio ambiente, conservar dichas áreas y planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales. Todo esto para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, así como prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental⁵.

Este estatuto especial de protección medioambiental ha sido acompañado por Colombia, con ocasión de la ratificación de diversos tratados, convenios y demás instrumentos internacionales de protección y conservación ecosistémica como: Convenio de Diversidad Biológica (CDB); Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación y la Sequía (UNCCD); Convenio de Basilea sobre el Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos; Convenio de Rotterdam sobre

Consentimiento Informado Previo; Convenio de Estocolmo sobre los Contaminantes Orgánicos Persistentes; Tratado de Cooperación Amazónica (TCA); Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC); Convenio de Cooperación para la Protección y el Desarrollo Sostenible de las Zonas Marinas y Costeras del Pacífico Nordeste; Acuerdo de Escazú; Convenio de Minamata sobre Mercurio; Comisión Ballenera Internacional (CBI); y Conferencia Intergubernamental para la negociación de un instrumento jurídicamente vinculante bajo el derecho del mar (CONVEMAR) que regule la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad marina en áreas más allá de las jurisdicciones nacionales (BBNJ)⁶.

Como correlato del esfuerzo del constituyente de 1991 por elevar el estatus de protección ambiental, se expidió la Ley 99 de 1993⁷, donde quedaron establecidos los principios generales ambientales y se crearon el Ministerio del Medio Ambiente, el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) de origen legal. De importancia para los efectos de este análisis, también se consagró el ordenamiento ambiental del territorio, entendido como: "la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible"⁸. Lo anterior sin perjuicio de las competencias de planificación ambiental de las entidades territoriales para garantizar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, en las condiciones descritas por el artículo 80 de la Constitución Política y el artículo 68 de la Ley 99 de 1993, y sujetas a las reglas de armonización y a las competencias ambientales que se orientan por los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario (art. 63).

Para el presente análisis, es vital el establecimiento del principio ambiental de precaución, como uno de los fundamentos de la política ambiental. Así, la Ley 99 de 1993 dispuso:

Artículo 1.º Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales: [...] 6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente. (subrayado propio)

En igual sentido, el artículo 5.º, numeral 25, de la Ley 99 de 1993 le asigna al hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente) el establecimiento de límites máximos permisibles para el desarrollo de actividades que puedan afectar el medio ambiente y los recursos naturales, para lo cual deberá tomar en consideración los estudios técnicos y el principio de precaución. También en el ámbito correctivo el artículo 85, literal c, de la misma ley contempla como una de las sanciones la suspensión de obra o actividad, cuando de su prosecución pueda derivarse daño o peligro para los recursos naturales renovables o la salud humana.

En materia de instrumentos internacionales suscritos por Colombia que aplican el principio de precaución tenemos la Ley 164 de 1994, aprobatoria de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, y la Ley 740 de 2002, que

aprobó el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica, entre otros⁹¹⁰.

Además, la jurisprudencia constitucional ha fijado la interpretación conforme a la constitución de este principio ambiental. Así, en la Sentencia C-293 de 2002 la Corte Constitucional analizó la constitucionalidad del principio de precaución descrito en la Ley 99 de 1993, por la presunta violación del debido proceso constitucional, los derechos a la igualdad, al trabajo, a la propiedad privada de los particulares y la vulneración del principio de la buena fe.

En dicha providencia el tribunal constitucional declaró la constitucionalidad de las normas demandadas tras considerar los elementos que constituyen el principio de precaución, como son:

- i) que exista peligro de daño; ii) que éste sea grave e irreversible; iii) que exista un principio de certeza científica, así no sea ésta absoluta; iv) que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente; y, v) que el acto en que se adopte la decisión sea motivado.

A partir de este esbozo, para la Corte no existe violación al debido proceso, toda vez que

El acto administrativo por el cual la autoridad ambiental adopta decisiones, sin la certeza científica absoluta, en uso del principio de precaución, debe ser excepcional y motivado. Y, como cualquier acto administrativo, puede ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo¹¹.

Asimismo, la sentencia analizada despachó desfavorablemente el cargo por vulneración a derechos de particulares, por cuanto:

La mención que el artículo acusado hace de los particulares, debe considerarse como la obligación que ellos tienen de tomar las medidas de precaución, cuando exista peligro de daño grave e irreversible al medio ambiente, aún [sic] en el caso de que el particular no tenga la certeza científica absoluta de que tal daño se produzca¹².

Esto dado que, a juicio de la Corte Constitucional, el principio de precaución no recae solo en cabeza del Estado, sino que su protección también es responsabilidad de todas las personas y los ciudadanos. Frente a los demás cargos, el tribunal señaló la prevalencia y primacía del interés general, la función social de la propiedad, el deber del Estado de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, y el deber ciudadano de protección de los recursos naturales, que implica obligaciones.

Respecto del alcance que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha trazado sobre el principio de precaución, en las sentencias T-236 y T-298 de 2017 se sistematizó dicho desarrollo de la siguiente manera:

4.6. Así, es posible agrupar los anteriores pronunciamientos de la Corte sobre el principio de precaución en cinco líneas jurisprudenciales distintas, en tanto resaltan aspectos diversos en contextos específicos del desarrollo jurisprudencial: (i) El principio de precaución como norma compatible con el derecho nacional colombiano. (ii) El principio de precaución como norma que

faculta a las autoridades para actuar. (iii) El principio de precaución como norma aplicable por los jueces para imponer deberes a las autoridades y a los particulares. (iv) El principio de precaución como regla interpretativa. (v) El principio de precaución como regla de apreciación probatoria¹³.

Visto queda que, para la jurisprudencia constitucional, el principio de precaución permite a las autoridades ambientales adoptar decisiones para la protección medioambiental en los casos de ausencia de certeza científica del posible daño. De igual modo, este inciso explicativo acerca del principio de precaución es útil a efectos del presente análisis porque, como más adelante se indicará, el MinAmbiente ha venido utilizando este principio al momento de declaratoria de Zonas de Reserva Ambiental Temporal, cuya aplicación frente a las zonas excluyentes de la actividad minera ha sido igualmente analizada en las sentencias C-339 de 2002 y C-443 de 2009.

En la primera de las sentencias, la Corte Constitucional analizó la constitucionalidad del artículo 34 de la Ley 685 de 2001¹⁴. Consideró el alto tribunal que las zonas excluyentes de la minería allí consignadas son meramente enunciativas y que además de las previstas en este artículo: "pueden existir otras, ya declaradas con anterioridad o que se declaren en el futuro por la autoridad ambiental"¹⁵. Por otra parte, sobre la colaboración interinstitucional para la delimitación y declaratoria de zonas de exclusión minera, la sentencia expuso que

La autoridad minera tiene el deber de colaborar con la autoridad ambiental, pero que este deber de colaboración no limita ni condiciona el ejercicio de la competencia de la autoridad ambiental quien es la que puede establecer las zonas de exclusión¹⁶.

El tribunal condicionó el inciso tercero, relativo a la realización de los estudios de incompatibilidad a la aplicación del principio de precaución ambiental porque "en caso de presentarse una falta de certeza científica absoluta frente a la exploración o explotación minera de una zona determinada; la decisión debe inclinarse necesariamente hacia la protección de medio ambiente"¹⁷.

En la segunda sentencia, la C-443 de 2009, la Corte Constitucional reiteró el carácter enunciativo, no taxativo, de las zonas de exclusión de la minería previstas en el artículo 34 de la Ley 685 de 2001 y la fuerza vinculante del precedente constitucional fijado en la Sentencia C-339 de 2002, ya que:

Esta precisión es de especial importancia en el presente caso pues hace parte de la *ratio decidendi* de la declaratoria de exequibilidad del inciso segundo y si bien no fue introducida como un condicionamiento en la parte resolutiva tiene un carácter vinculante, pues fija el alcance actual de esta disposición. Por lo tanto las autoridades ambientales [sic] pueden declarar excluidos de la minería ecosistemas tales como los páramos así no estén comprendidos en parques nacionales o regionales o en zonas de reserva forestal¹⁸.

De nuevo, el alto tribunal se atuvo a lo resuelto en la Sentencia C-339 de 2002, en el entendido de que la colaboración de la autoridad minera no condiciona el ejercicio de la competencia de la autoridad ambiental ni la aplicación del principio de precaución.

2.2. Reglamentación de las Zonas de Reserva Ambiental Temporal

2.2.1. Decreto 1374 de 2013

El artículo 47 del Decreto Ley 2811 de 1974 fue reglamentado por el Gobierno nacional mediante el Decreto 1374 de 2013⁽¹⁹⁾, que contempla: i) la identificación de las áreas a ser reservadas temporalmente²⁰, que puedan culminar con su declaración definitiva y, por tanto, conllevar la exclusión de las actividades de minería, según lo indica el artículo 34 de la Ley 685 de 2001; ii) la imposibilidad de la autoridad minera de otorgar nuevos títulos mineros durante la vigencia de las reservas temporales; iii) el término de vigencia de las reservas ambientales temporales de un año de duración, contado a partir de la publicación del acto que las establezca, prorrogable hasta por un año más; iv) los efectos de la no delimitación definitiva de las zonas excluyentes de la minería por parte de las autoridades ambientales, cuya consecuencia es que la autoridad minera hará las desanotaciones en el Catastro Minero Colombiano, hoy Sistema Integral de Gestión Minera (SIGM) ANNA Minería.

En el desarrollo de este marco normativo, el MinAmbiente ha declarado las siguientes reservas temporales:

- **Resolución 705 de 2013⁽²¹⁾:** se establecieron temporalmente como reservas de recursos naturales, las siguientes áreas: i) sitios prioritarios para la conservación (parques nacionales naturales de Colombia); ii) áreas de especial importancia ecológica para la conservación de recursos hídricos; iii) ecosistemas de praderas de pastos marinos presentes en las zonas marino-costeras; y iv) ecosistemas de bosque seco tropical.

En lo que respecta a los efectos de la reserva de recursos naturales, es de notar que, como se ordena en el artículo 2.º, la delimitación de dichas zonas genera la exclusión de nuevas actividades mineras:

Artículo 2.º. Efectos de la reserva de recursos naturales. Los bienes afectados por esta reserva quedarán excluidos solamente de nuevas concesiones o autorización de actividades mineras. Las zonas declaradas y delimitadas en el presente artículo son zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales y por tanto surten los efectos establecidos en el artículo 34 de la Ley 685 de 2001 y su información cartográfica deberá ser debidamente incorporada en el Catastro Minero Nacional.

Por último, estas reservas temporales se declararon por el término de un año (prorrogable por una sola vez), contado a partir de la expedición del correspondiente acto administrativo.

- **Resolución 0761 de 2013⁽²²⁾:** adopta como cartografía oficial la cartografía integrada de las reservas declaradas en la Resolución 705 de 2013. De igual modo, la resolución aclaró que los efectos de las zonas solo se aplican para el otorgamiento de nuevas concesiones mineras.

- **Resolución 1628 de 2015⁽²³⁾:** por la cual se declaran y delimitan unas zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, y se toman otras determinaciones. En la última de las prórrogas (2025) se amplía por dos años más la reserva temporal ambiental para los siguientes cuatro polígonos: i) selvas transicionales de Cumaribo; ii) serranía de San Lucas; iii) serranía del Perijá; y iv) sabanas y humedales de Arauca.
- **Resolución 1814 de 2015⁽²⁴⁾:** por la cual se declaran y delimitan unas zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, y se toman otras determinaciones. Merece especial atención el hecho de que esta resolución protege 57 polígonos en todo el país, cuya extensión aproximada es de 1.450.450 hectáreas.
- **Resolución 220 de 2025⁽²⁵⁾:** declaró este acto dos áreas en reserva temporal, como zonas de protección y desarrollo de los RNR. Por primera vez, el MinAmbiente y el MinEnergía utilizaron la figura prevista por el artículo 47 del CNRNR para la evaluación técnica de alternativas en el marco de la transición energética, con el fin de determinar futuros usos del área, en especial, para organizar y facilitar la prestación de un servicio público (proyecto de fuentes no convencionales de energía renovable [FNCER]).

En las consideraciones especiales de esta reserva ambiental temporal para servicios públicos, se adujo la existencia de fallos judiciales que han protegido los derechos fundamentales de la comunidad indígena seminómada yukpa, que tiene influencia en los territorios que conformaban la denominada operación conjunta de las filiales de la minera Prodeco en algunos de los municipios del Cesar (bloques de Calenturitas y La Jagua) y de la empresa Drummond. Entre ellos, las sentencias T-713 de 2017 y T-375 de 2023 de la Corte Constitucional, la sentencia de tutela del Consejo de Estado del 3 de marzo de 2020 (radicación 20001233300020190027501) y la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 2 de mayo de 2024 (radicación 25000234100020220084200).

- **Resolución 221 de 2025:** por la cual se declara una Zona de Reserva de Recursos Naturales Renovables de carácter temporal en el costado occidental del macizo de Santurbán en jurisdicción de los municipios de Suratá, Matanza, California, Vetas, Charta, Tona y Bucaramanga del departamento de Santander, y se toman otras determinaciones.
- **Resolución 855 de 2025⁽²⁶⁾:** delimita y declara la Zona de Reserva de Recursos Naturales Renovables de carácter temporal, en los municipios de Jericó, Támesis, Valparaíso, Santa Bárbara, Fredonia y La Pintada, del Suroeste antioqueño, con un área de 37.365,57 hectáreas. Se destaca de esta resolución que el término de vigencia de la reserva temporal se amplía a tres años, contados a partir de la publicación del acto administrativo en el Diario Oficial.

De acuerdo con lo hasta ahora expuesto, el MinAmbiente ha hecho uso, desde la reglamentación en el año 2013, de las Zonas de Reserva Ambiental Temporal en diferentes momentos y con finalidades de protección de diversas categorías ambientales, con base en el principio de precaución, muchas de las cuales han sido sucesivamente prorrogadas en su vigencia hasta la actualidad.

2.2.2. Decreto 044 de 2024

En adición a la figura de las Zonas de Reserva Temporal, previstas en el artículo 47 del Decreto Ley 2811 de 1974, fue expedido por parte del MinAmbiente y del MinEnergía el Decreto 044 de 2024, “por el cual se establecen criterios para declarar y delimitar reservas de recursos naturales de carácter temporal en el marco del ordenamiento minero-ambiental y se dictan otras disposiciones”. Este ha sido materia de una aguda controversia entre agremiaciones, empresas del sector minero-energético, entes de control, academia, colectivos ambientales y sociales, y entidades del Gobierno nacional.

Algunas de las consideraciones relevantes del Decreto 044 de 2024 guardan relación con el cumplimiento de las órdenes judiciales dispuestas por el Consejo de Estado, Sección Primera, mediante la sentencia (AP) número 250002341000-2013-02459-01 del 4 de agosto de 2022, aclarada y adicionada mediante providencia del 29 de septiembre de 2022, en el expediente mejor conocido como Ventanilla Minera. En especial, el fallo constata la ausencia de planificación minero-ambiental en el territorio nacional. Ello debido a la desarticulación institucional de los sectores, el insuficiente ordenamiento territorial y ambiental, y la deficiente fiscalización de títulos mineros. En procura de resolver esta problemática, el alto tribunal de lo contencioso administrativo dispuso en el ordinal tercero resolutivo del fallo de segunda instancia que

1.1.3. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con fundamento en los documentos mencionados en los dos numerales anteriores, en el término de tres (3) meses, contados a partir de la presentación de estos documentos, elaborará y adoptará, mediante acto administrativo, la cartografía de las áreas de protección, haciendo uso de la figura prevista en el artículo 47 del CNRNR y en el Decreto 1374 de 2013, a efectos de prohibir en tales áreas el desarrollo de todo tipo de actividad minera, hasta que exista certeza sobre la compatibilidad de esa labor con la zonificación de cada territorio protegido.

1.2.3. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, junto con las autoridades mineras y ambientales que estime competentes, hasta tanto culmine las labores de declaratoria, delimitación y zonificación definitiva de los territorios que podrían pertenecer al SINAP, ejecutará las acciones necesarias y pertinentes de conservación de estos ecosistemas a través de la figura prevista en el artículo 47 del CNRNR y en el Decreto 1374 de 2013.

1.2.4. La Agencia Nacional de Minería, sin perjuicio del cumplimiento de lo ordenado en los numerales 1.1.4. y 1.1.5., actualizará la información relacionada con las ‘zonas excluyentes de la minería’ y las ‘zonas de minería restringida’ que reporta ANNA Minería, una vez finalicen los procesos de delimitación y zonificación de los nuevos ecosistemas del SINAP que se declaren en ejecución de lo dispuesto en el CONPES 4050, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 34 y 36 del Código de Minas.

En consecuencia, el decreto fija criterios de coordinación interinstitucional entre los sectores ambiente y minas y energía de cara a identificar, delimitar y declarar, mediante acto administrativo motivado, reservas de recursos naturales de carácter temporal como zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables

y del ambiente, bajo las finalidades antes señaladas por el artículo 47 del CNRNR. Para ello, la norma reglamentaria determina como criterios de declaración: i) la presencia de ecosistemas de importancia ambiental o valores de conservación y prestación de servicios ecosistémicos; ii) la presencia de áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales o que soportan la disponibilidad de agua para la seguridad alimentaria; y iii) procesos de degradación que requieran acciones de restauración en sus diferentes enfoques en procura de favorecer la integridad ecológica y mantener o recuperar los servicios ecosistémicos.

Frente a los efectos de la declaratoria de la reserva ambiental temporal, el decreto efectúa el reenvío a las órdenes de la Sentencia Ventanilla Minera, esto es, la prohibición en tales áreas del desarrollo de todo tipo de actividad minera, hasta que exista certeza sobre la compatibilidad de esa labor con la zonificación de cada territorio protegido. Prohibición que recae en la autoridad minera nacional e igualmente se hace extensiva a las autoridades ambientales, en el caso del otorgamiento de permisos o licencias ambientales para la exploración o explotación de minerales.

En cuanto al alcance de la declaratoria de la reserva, el artículo 4.^º previene acerca de las actividades subsiguientes enmarcadas en el principio de colaboración armónica y bajo un enfoque de participación para adelantar los estudios técnicos y los procesos sobre las áreas susceptibles de ser declaradas como áreas protegidas u otras estrategias de conservación ambiental, cuya culminación puede dar lugar a la restricción o exclusión definitiva de la minería, de acuerdo con lo preceptuado en los artículos 34 y 35 de la Ley 685 de 2001.

Una vez declarada y publicada el área de reserva de recursos naturales de carácter temporal, se comunicará el acto administrativo a la autoridad minera para su incorporación y/o actualización del área en el SIGM, de cuyas prórrogas o terminación deberá igualmente informarse para la actualización correspondiente.

A diferencia del Decreto 1374 de 2013, que sujetaba la vigencia de las reservas temporales por dos años, el Decreto 044 de 2024 fija una vigencia que debe ser motivada hasta por cinco años, prorrogable por una única vez, dependiendo de las características del área protegida.

En suma, el Decreto 044 de 2024 expedido por el Gobierno nacional en cumplimiento del fallo de la acción popular de Ventanilla Minera, a manera de remedio administrativo intersectorial (ambiente y minas y energía), refuerza el ámbito de aplicación de las reservas ambientales temporales, los criterios de establecimiento, su duración y los efectos de restricción o exclusión de las actividades mineras, bajo los presupuestos de coordinación institucional, participación y elaboración de estudios técnicos necesarios para definir si la categoría temporalmente preservada puede o no culminar en un área de protección definitiva, o en su defecto ser desafectada de su reserva.

A la fecha, no han sido declaradas Zonas de Reserva Ambiental Temporal con fundamento en el Decreto 044 de 2024 y este reglamento ha sido objeto de control de legalidad ante la jurisdicción contenciosa administrativa, sin que el juez competente haya accedido a la medida de suspensión provisional solicitada como medida cautelar²⁷.

2.3. Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA)

2.3.1. Antecedentes normativos previos

A partir de la expedición de la Constitución Política de 1991 (art. 65) se afianzó en Colombia un marco especial de protección de la soberanía alimentaria, el acceso a alimentos, la transferencia tecnológica y la participación del campesinado, entre otros cometidos ligados al desarrollo agrícola²⁸.

En desarrollo de los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución nacional, fue expedida la Ley 101 de 1993, cuyo propósito (art. 1.º) fue proteger el desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras, y promover el mejoramiento del ingreso y calidad de vida de los productores rurales, para lo cual se otorgó especial protección a la producción de alimentos.

Luego, la Ley 161 de 1994 implementó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. Uno de sus objetivos principales fue acrecer el volumen de producción y productividad agrícolas, mediante la protección y producción de alimentos. Entre sus mecanismos más importantes está la definición de Unidad Agrícola Familiar (UAF)²⁹.

En el año 1997 fue expedida la Ley 388, por la cual el Estado armonizó los instrumentos de ordenamiento territorial preconstitucionales (Ley 9.º de 1989), con el mandato superior, las normas orgánicas de ordenamiento y la Ley 99 de 1993, para lo cual contempló instrumentos de ordenamiento territorial, a saber, planes de ordenamiento, planes básicos o esquemas de ordenamiento territorial para la administración y desarrollo del territorio (POT, PBOT, EOT)³⁰. De igual modo, en procura de la adecuada planificación del suelo, la citada norma estableció en su artículo 10 unos determinantes de ordenamiento territorial de superior jerarquía, fundamentalmente de conservación y protección ambiental, amenazas y riesgos naturales, protección del patrimonio cultural e infraestructura básica.

Luego, el Decreto 3600 de 2007⁽³¹⁾, incorporado en el Decreto 1077 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Capítulo 2, Ordenamiento Territorial del Suelo Rural, Sección 1, Ordenamiento del Suelo Rural, artículo 2.2.2.1.1 y subsiguientes), estableció en sus artículos 3.º y 4.º las categorías del suelo rural, y las categorías de protección del suelo rural, una de las cuales corresponde a las áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales, que comprenden los terrenos que deban ser mantenidos y preservados por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales o de explotación de recursos naturales.

A dichas categorías de protección del suelo rural se les dotó del atributo de normas urbanísticas de carácter estructural y suelos de protección (arts. 15 y 35 de la Ley 388 de 1997), lo que conlleva su prevalencia normativa y restricciones urbanísticas. Una vez establecidas las categorías de protección, se deben fijar los lineamientos de ordenamiento y la asignación de usos principales, compatibles, condicionados y prohibidos correspondientes³².

Otro hito importante de cara a la protección de actividades agrícolas fue la definición de la denominada “frontera agrícola” por parte del MinAgricultura mediante la Resolución 261 de 2018, entendida como

El límite del suelo rural que separa las áreas donde se desarrollan las actividades agropecuarias, las áreas condicionadas y las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica, y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas por mandato de la ley.

Dicha regulación tuvo como finalidad el uso eficiente del suelo rural debido a la creciente escasez de suelos con alto potencial agrológico, un adecuado ordenamiento de la propiedad rural y el fortalecimiento de la productividad y competitividad del campo colombiano, en armonía con el cuidado de los ecosistemas y la protección ambiental.

La frontera agrícola constituye un área de referencia conforme lo prevén los artículos 5.º y 6.º de la Resolución 261 de 2018. Esto quiere decir que no es exactamente un polígono determinado, sino que su delimitación es discontinua y dinámica, su escala es general y se adoptó con base en información secundaria oficial para el suelo rural, continental e insular.

La resolución definitoria de la frontera agrícola nacional fue recientemente modificada por la cartera de agricultura según la Resolución 000327 de 2025 para incluir en la frontera agrícola las Áreas de la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 464 de 2017 del MinAgricultura, reforzar el alcance de la zona de referencia de la frontera agrícola, la cual no se puede interpretar como restricción, exclusión o modificación de las determinantes del ordenamiento o usos del suelo establecidos de conformidad con la ley, y la incorporación de dicha zona en los instrumentos de planificación del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural. Como queda visto hasta aquí, la protección de la producción alimentaria ha tenido desde hace varios lustros un tratamiento normativo importante en la articulación y determinación de los POT.

2.3.2. Antecedentes normativos inmediatos

El régimen de protección de la producción alimentaria en Colombia fue reforzado en los últimos años mediante la expedición de actos legislativos reformatorios de la Constitución Política, así como por la formulación e implementación del actual PND (Ley 2294 de 2023^[33]).

El Acto Legislativo 1.º del 5 de julio de 2023, modificatorio del artículo 64 de la Constitución Política de 1991, declaró al campesino sujeto de derechos y de especial protección, reconociendo que “tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales”.

A su turno, el Acto Legislativo 1.º del 6 de febrero de 2025, modificatorio del artículo 65 de la Constitución Política, introdujo cambios relevantes a cargo del Estado en materia alimentaria como: i) la garantía del derecho humano a la alimentación; ii) la promoción de la seguridad, soberanía y autonomía alimentaria; iii) la especial protección

de la producción y el acceso a alimentos; y iv) la promoción de la investigación y la transferencia de conocimiento y tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario y acuícola, con miras a aumentar su productividad y disponibilidad, bajo la salvaguarda de la biodiversidad y de los medios e insumos de la actividad.

Es evidente que estas reformas constitucionales enfatizan el reconocimiento del campesinado y la promoción de la producción alimentaria en garantía de la soberanía alimentaria del país. Prueba de este marcado acento en el desarrollo agrario y agroalimentario lo constituye la expedición del PND y de su documento de bases.

La Ley 2294 de 2023 o Ley del PND, junto con el documento de bases³⁴ y sus anexos, enmarca una apuesta de política pública del sector agrícola desde la propia definición de los ejes transformadores del plan. Así, el artículo 3.º enunciativo de dichos ejes contempla el derecho humano a la alimentación, el cual:

Busca que las personas puedan acceder, en todo momento, a una alimentación adecuada. Se desarrolla a través de tres pilares principales: disponibilidad, acceso y adecuación de alimentos. Bajo este contexto, se establecen las bases para que progresivamente se logre la soberanía alimentaria y para que todas las personas tengan una alimentación adecuada y saludable, que reconozca las dietas y gastronomías locales y que les permita tener una vida activa y sana.

De igual modo, el artículo 32 del PND modificó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, atinente a las determinantes de ordenamiento territorial y su orden de prevalencia. Fijó como norma de superior jerarquía en la elaboración de los planes de ordenamiento territorial los siguientes determinantes, establecidos según niveles de preferencia:

Artículo 32. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, el cual quedará así:

Artículo 10. Determinantes de ordenamiento territorial y su orden de prevalencia. En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial, los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

1. Nivel 1. Las determinantes relacionadas con la conservación, la protección del ambiente y los ecosistemas, el ciclo del agua, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos de desastres, la gestión del cambio climático y la soberanía alimentaria.

a) Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales por las entidades del Sistema Nacional Ambiental en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales y demás normativa concordante, tales como las limitaciones derivadas de estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales.

b) Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales.

c) Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del ambiente y de los recursos naturales renovables, en especial en las zonas marinas y costeras y los ecosistemas estratégicos; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, y las reservas forestales; a la reserva, alindamiento y administración de los parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica.

d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos de desastres, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales, y las relacionadas con la gestión del cambio climático.

2. Nivel 2. Las áreas de especial interés para proteger el derecho humano de la alimentación de los habitantes del territorio nacional localizadas dentro de la frontera agrícola, en particular, las incluidas en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, declaradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con los criterios definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), y en la zonificación de los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina constituidas por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT). Lo anterior, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

3. Nivel 3. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico, arqueológico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente.

4. Nivel 4. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional; fluvial, red férrea, puertos y aeropuertos; infraestructura logística especializada definida por el nivel nacional y regional para resolver intermodalidad, y sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía y gas, e internet. En este nivel también se considerarán las directrices de ordenamiento para las áreas de influencia de los referidos usos.

5. Nivel 5. Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 1625 de 2013 y la presente ley.

6. Nivel 6. Los Proyectos Turísticos Especiales e infraestructura asociada, definidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Parágrafo 1.º. El Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi definirá, en el término de un año, el procedimiento para el desarrollo, actualización y disposición de la información documental técnica, jurídica y geoespacial de las determinantes. Para tal efecto, considerarán el Modelo de datos de administración del territorio definido por el Sistema de Administración del Territorio (SAT), para que las entidades competentes para su expedición, las delimiten geográficamente con su respectiva zonificación y restricciones de uso. Asimismo, definirán los parámetros para que las entidades responsables de la expedición de las determinantes implementen mecanismos de coordinación entre estas, y con los entes territoriales en el marco de su autonomía, conforme a las prevalencias aquí indicadas, y de adecuación y las particularidades y capacidades de los contextos territoriales.

Parágrafo 2.º. Los agentes públicos y privados a cargo de planes y proyectos con desarrollo físico espacial en el territorio estarán obligados a cumplir con las determinantes de ordenamiento territorial y sus prevalencias desde la prefactibilidad de los mismos.

Los departamentos, municipios, distritos y esquemas asociativos territoriales acatarán con carácter de obligatorio cumplimiento las determinantes de ordenamiento territorial durante las etapas de formulación e implementación de sus instrumentos de ordenamiento territorial.

Parágrafo 3.º. Para los territorios y territorialidades indígenas y para los territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras los determinantes del ordenamiento del territorio, indicados en este artículo, respetarán y acatarán los principios de la Palabra de Vida, Leyes de Origen, Derecho Mayor, Derecho Propio de cada pueblo y la comunidad Indígena, negra, afrocolombiana, raizal y palenquera. En todo caso, los fundamentos definidos por los pueblos y comunidades indígenas serán vinculantes para todos los actores públicos y privados en sus territorios y territorialidades. (subrayado propio)

En suma, el PND modifica las determinantes de ordenamiento y dispone su carácter prevalente y obligatorio en el planeamiento territorial, así: i) zonas de conservación y protección ambiental y los ecosistemas; ii) áreas de especial interés para la alimentación, en particular, las APPA; iii) áreas e inmuebles considerados como patrimonio cultural de la nación y de los departamentos; iv) infraestructuras básicas; v) componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano; y vi) los proyectos turísticos especiales e infraestructura asociada.

Como se expresó, la introducción del eje de soberanía alimentaria y su inclusión como determinante en los niveles 1 y 2 del ordenamiento territorial viene precedida de la necesidad de afianzar el derecho humano a la alimentación, la seguridad, la soberanía y la autonomía alimentaria, a través de la protección para la producción de alimentos en condiciones de disponibilidad, acceso y adecuación y, de esta forma, detener la expansión desmedida de la frontera agrícola y de las zonas urbana y suburbana de los centros urbanos³⁵.

Es de advertir que, para el caso de las APPA, conforme a lo señalado en el parágrafo 1.º, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), junto con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MinVivienda), y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), han publicado para comentarios de la ciudadanía³⁶ el proyecto reglamentario del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, en lo correspondiente al procedimiento para el desarrollo, actualización y disposición de la información documental técnica, jurídica y geoespacial de las determinantes, cuyo contenido debe prever mecanismos de coordinación entre entidades responsables de la expedición de las determinantes y las entidades territoriales, sin perjuicio de la prevalencia de los determinantes de ordenamiento.

De acuerdo con la información suministrada por el DNP en la audiencia pública realizada el 29 de septiembre de 2025 ante la Sala Plena de la Corte Constitucional, en el marco de la demanda de inconstitucionalidad (Expediente D-16118) cursada contra el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, el trámite previo de expedición del decreto reglamentario ha contado con:

- Tres sesiones de socialización y retroalimentación con federaciones, departamentos, municipios y áreas metropolitanas.
- 1103 municipios convocados. 77 entidades territoriales respondieron a la convocatoria mediante sesión en conexión virtual (11, 22 y 25 de abril de 2024).
- Proyecto reglamentario publicado para tres consultas ciudadanas en 2024 y 2025.
- Mesas de trabajo con entidades que expiden determinantes (2024).
- Actualmente, en etapa de revisión y ajuste, con base en observaciones de tercera consulta ciudadana (septiembre 2025): proyecto de decreto modificadorio del Decreto 1077 de 2015 - Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

En suma, es evidente el compromiso de la Constitución Política, junto con el marco legal y reglamentario y el PND, con la protección de la producción alimentaria como mecanismo que garantice la soberanía y autonomía alimentaria, a través del establecimiento de la determinante de ordenamiento territorial de superior jerarquía de nivel 2 denominada APPA.

Al amparo de este ordenamiento el MinAgricultura y la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA), en uso de sus atribuciones, en la actualidad, han expedido tres resoluciones declaratorias de APPA:

1. APPA ocho municipios³⁷ (La Guajira): Resolución 161 de 2024, modificada por la Resolución 000289 de 2025, que declaró un APPA en ocho municipios de La Guajira (79.782,15 hectáreas).

2. APPA Sopó (Cundinamarca): Resolución 000266 de 2025, que declaró un APPA en el municipio de Sopó, de la provincia de Sabana Centro (1951,16 hectáreas).

3. APPA Fredonia-Venecia (Antioquia): Resolución 00330 del 6 de octubre de 2025, que declaró un APPA de 11.381,09 hectáreas en Fredonia y un APPA de

3498,43 hectáreas en Venecia, municipios ubicados en la región suroeste de Antioquia.

En lo que corresponde a las Zonas para la Protección de Producción de Alimentos (ZPPA), su concepto está incorporado en las resoluciones de identificación expedidas por el MinAgricultura, como la Resolución 000377 de 2024⁽³⁸⁾:

1. Zonas para la Protección de Producción de Alimentos - ZPPA. Son aquellas zonas a partir de las cuales se declararán las áreas de protección para la producción de alimentos (APPA) por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo técnico de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), como instrumento para la protección de los suelos para la producción de alimentos mediante su incorporación en los procesos de planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial.

Igualmente, las resoluciones que identifican ZPPA, junto con sus anexos, aclaran que dicho instrumento apenas constituye un polígono de referencia para la posterior declaratoria de APPA y, en esa medida, no constituyen un determinante del ordenamiento territorial.

2.4. Áreas Estratégicas Mineras (AEM)

La tercera zona de reserva analizada la representan las AEM y su área de referencia previa a la declaración y delimitación conocida como ZRP. El otorgamiento del derecho a la exploración y explotación minera en el régimen vigente colombiano parte de un principio general y una serie de excepciones previstas en distintas normas. De entrada, el artículo 16 de la Ley 685 de 2001 establece para efectos de la contratación minera el principio de "primero en el tiempo, primero en el derecho", según el cual: la primera solicitud o propuesta de concesión, mientras se halle en trámite, no confiere, por sí sola, frente al Estado, derecho a la celebración del contrato de concesión. Frente a otras solicitudes o frente a terceros, sólo confiere al interesado, un *derecho de prelación o preferencia* para obtener dicha concesión si reúne para el efecto, los requisitos legales³⁹.

A pesar de lo mencionado, el Estado —en su condición de propietario del subsuelo (artículo 332 de la Constitución Política)— de tiempo atrás ha reconocido la existencia de excepciones al principio general descrito, previstas tanto por el régimen de propiedad minera como por el régimen de contratación minera. Así, por ejemplo, desde antes del actual Código de Minas ya se reconocían excepciones frente a la propiedad estatal del subsuelo, como es el caso de los derechos excepcionales de dominio particular de yacimientos mineros prescritos en la Ley 20 de 1969 o los registros mineros de canteras señalados en el Decreto 2655 de 1988. Como es obvio, en estos eventos rigen las regulaciones de derecho privado entre particulares.

Ahora, en cuanto a las excepciones al régimen de contratación minera, se destacan en la vigente Ley 685 de 2001:

- i) **Áreas de Reserva Especial (ARE; art. 31 modificado por el artículo 147 del Decreto 19 de 2012).** Áreas donde existan explotaciones tradicionales de minería informal, caso en el cual la ANM, en su condición de autoridad

minera, delimita, por motivos de orden social o económico, determinados en cada caso, de oficio o por solicitud expresa de la comunidad minera, zonas en las cuales temporalmente no se admiten nuevas propuestas de contrato de concesión, sobre todos o algunos minerales. Ello con miras a adelantar los estudios geológicos y mineros que permitan, de ser el caso, adjudicar la concesión a dichas comunidades.

- ii) **Áreas de Inversión del Estado (AIE; art. 355).** Áreas que a la fecha de promulgación de la Ley 685 de 2001 estuvieren libres o se hubieren recuperado por cualquier causa y hayan sido objeto de estudios especiales de exploración, de mayor intensidad que los de simple prospección o exploración superficial, financiados con recursos estatales de cualquier naturaleza y cuantía, se someterán al sistema de concesión, pero su contratación se hará mediante procesos licitatorios.
- iii) **Minas de la reserva especial y salinas (art. 356).** Comprenden contratos celebrados en zonas de la reserva especial de Muzo, Coscuez y Peñas Blancas, para explorar y explotar esmeraldas, de las de Marmato, Supía, distritos vecinos, Guamo o Cerro Marmato y Cien Pesos para explorar y explotar metales preciosos, y sobre las salinas marítimas y terrestres. En ambos casos, una vez finalizados los contratos, las minas y las salinas se deben contratar mediante el sistema de concesión general, pero previo el trámite de licitación o concurso, si se hubieren efectuado inversiones estatales en dichas áreas de cualquier clase y cuantía.

La cuarta excepción al régimen general de contratación minera, que se analiza con mayor detenimiento en este estudio, la constituyen las AEM. Los orígenes del establecimiento de las AEM se remontan al PND 2010-2014 (Ley 1450 de 2011), que dispuso:

ARTÍCULO 108. RESERVAS MINERAS ESTRATÉGICAS. La autoridad minera determinará los minerales de interés estratégico para el país, respecto de los cuales podrá delimitar áreas especiales en áreas que se encuentren libres, sobre las cuales no se recibirán nuevas propuestas ni se suscribirán contratos de concesión minera.

Lo anterior con el fin de que estas áreas sean otorgadas en contrato de concesión especial a través de un proceso de selección objetiva, en el cual la autoridad minera establecerá en los términos de referencia, las contraprestaciones económicas mínimas distintas de las regalías, que los interesados deben ofrecer.

PARÁGRAFO. En todos los contratos de concesión minera podrán solicitarse prórrogas de la etapa de exploración por períodos de dos años cada una, hasta por un término total de once (11) años, para lo cual el concesionario deberá sustentar las razones técnicas y económicas respectivas, el cumplimiento Minero-Ambientales, describir y demostrar los trabajos de exploración ejecutados y los que faltan por realizar especificando su duración, las inversiones a efectuar y demostrar que se encuentra al día en las obligaciones de pago del canon superficiario y que mantiene vigente la póliza Minero-Ambiental⁴⁰.

De la disposición citada se desprende que uno de los propósitos del cuatrienio 2010-2014 se enfocó en la definición de minerales estratégicos para el país, como desarrollo de uno de los pilares allí considerados: una estrategia de crecimiento sostenido basado en una economía más competitiva, más productiva e innovadora, y con sectores dinámicos que jalonen el crecimiento⁴¹. De acuerdo con la ANM una conceptualización de mineral estratégico se concibe como

Para Colombia entonces, un mineral estratégico es aquel que puede garantizar soberanía en el abastecimiento de la demanda interna actual o futura, asociada a los desarrollos industriales requeridos para soportar una transición energética gradual hacia fuentes de generación de energías limpias no convencionales y para el desarrollo de la infraestructura requerida para garantizar la industrialización de la economía y un sector minero productivo, competitivo y con la implementación de buenas prácticas técnicas, sociales y ambientales; de igual forma, lo son aquellos minerales necesarios para brindar seguridad alimentaria a los habitantes del territorio nacional, mayor disponibilidad y acceso mediante precios razonables, permitiendo reducciones en los costos de los fertilizantes y abonos agrícolas, y con ello el abaratamiento de los alimentos. Finalmente, resultan estratégicos los minerales priorizados para promover esquemas asociativos entre mineros tradicionales, ancestrales o en proceso de formalización, que permitan un aprovechamiento racional de los recursos minerales de propiedad del Estado y contribuyan a su formalización colectiva⁴².

Nótese que los minerales estratégicos, también denominados con ciertas notas distintivas minerales críticos, son objeto de protección por parte de los países para su economía y seguridad nacional, dado que constituyen un engranaje fundamental para los procesos de industrialización, transición energética y soberanía alimentaria, aspecto sobre el cual se recaba más adelante, pero que desde ya evidencia cómo la adecuada planificación minera, ambiental y agrícola del territorio nacional pasa por el entendimiento de la correlación y la necesidad íntima de los tres sectores que se imbrican, lo que implica mecanismos de coordinación intersectorial, más que procesos de planificación aislados.

A su vez, el MinEnergía, a través de la Resolución 180102 de 2012, determinó un listado de 10 minerales estratégicos⁴³, sobre los cuales el Servicio Geológico Colombiano (SGC) adelantó campañas para la generación de conocimiento geocientífico e identificación y caracterización del potencial mineral existente en el territorio nacional.

En ejercicio de la norma del plan de desarrollo, el primer Gobierno del presidente Santos, en lo que se conoce como una de las cinco locomotoras para el desarrollo económico y la inversión extranjera directa, más exactamente la “locomotora minera”, a través del MinEnergía, declaró y delimitó áreas estratégicas mineras, con fundamento en los estudios del SGC sobre potencial minero, así:

- **Resolución 180241 de 2012:** 313 bloques o polígonos cuya área abarcaba 2.900.947,78 hectáreas del territorio nacional en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Caldas, Cauca, Cesar, Chocó, Huila, La Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca.
- **Resolución 0045 de 2012:** 202 bloques o polígonos cuya área abarcaba 17.570.198,92 hectáreas del territorio nacional, ubicados en los departamentos de Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés, Vichada y Chocó.

- **Resolución 0429 de 2013:** expedida por la ANM, delimitó un área estratégica minera con una extensión de 200 hectáreas en el departamento de Norte de Santander.

Es evidente la pretensión del entonces Gobierno nacional de reservar una porción gigantesca del territorio para la concesión minera a través de AEM y rondas mineras competitivas, cuyos bloques notoriamente se superponían con categorías de protección ambiental (por ejemplo, parques nacionales naturales, reservas forestales, etc.).

Ante dicha situación, los consejos comunitarios y comunidades indígenas con presencia en la parte norte del Chocó interpusieron una acción de tutela para la protección de sus derechos constitucionales a la consulta previa, al territorio, a la diversidad étnica y a la participación ciudadana de las comunidades demandantes, invocados como vulnerados a partir de la expedición de las resoluciones 180241 y 0045 de 2012, por medio de las cuales declararon y delimitaron AEM sobre su territorio sin que previamente se les consultaran dichas medidas.

La Corte Constitucional seleccionó para revisión el expediente de tutela y adoptó la Sentencia T-766 de 2015, en la cual tuteló, con efectos *inter communis*, los derechos de todas las comunidades indígenas y afrodescendientes afectadas directamente con la expedición de las resoluciones del MinEnergía. Como remedio constitucional, la Corte dispuso **dejar sin valor ni efecto** las resoluciones 180241 y 0045 de 2012, y 429 de 2013, proferidas por el MinEnergía y la ANM, por medio de las cuales se delimitaron y declararon áreas estratégicas mineras, y **advertir** al MinInterior, al MinEnergía y a la ANM que deberán agotar el procedimiento de consulta previa y de obtención del consentimiento libre, previo e informado de las comunidades indígenas y afrodescendientes que habiten los territorios que se pretenden declarar y delimitar como AEM.

En consideración a ello, en la actualidad se configura una pérdida de fuerza ejecutoria de las tres resoluciones sobre las cuales recayó el pronunciamiento judicial, de manera que dichas AEM no producen valor ni efecto jurídico alguno⁴⁴.

Luego, se expidió el PND 2014-2018, mediante la Ley 1753 de 2015, que en su artículo 20⁽⁴⁵⁾ estableció las áreas de reserva para el desarrollo minero. Se destaca que este PND redefinió las AEM y contempló dos modalidades de reservas adicionales: las Áreas de Reserva para la Formalización y las Áreas de Reserva para el Desarrollo Minero-Energético. De igual modo, prohibió de forma explícita la determinación y delimitación de reservas en páramos, humedales y, en general, en las zonas de exclusión minera, según las normas vigentes.

Los artículos 108 de la Ley 1450 de 2011 y 20 de la Ley 1753 de 2015, referentes a la creación y ampliación de AEM, fueron objeto de demanda de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional, que emitió la Sentencia C-035 de 2016. Esta decisión analizó varias de las tensiones reseñadas a lo largo del presente documento como enseguida se puntualiza.

Algunos de los cargos de violación argumentados por los accionantes guardan relación con que la creación y ampliación de AEM: i) desconocían los mandatos constitucionales de protección de los trabajadores agropecuarios y de la producción

agropecuaria⁴⁶; ii) vulneraban los principios de autonomía territorial, coordinación, concurrencia y subsidiariedad, impedían a los municipios regular los usos del suelo y ordenar el territorio e infringían la autonomía territorial; iii) violaban los principios de democracia representativa y participativa de las comunidades, el derecho político a una representación efectiva y el ejercicio del control político y acceso a la información pública; iv) infringían el principio y derecho al medio ambiente sano, y desconocían el concepto de desarrollo sostenible.

Sobre lo primero, la Corte destacó que la norma cuestionada: "tiene como finalidades básicas calificar ciertas áreas del territorio nacional como áreas de reserva estratégica minera para definir en ellas un tipo especial de ordenamiento, así como un régimen legal y contractual específicos"⁴⁷.

De esa manera, la exclusión de áreas de reserva del régimen ordinario de concesión minera cumple fines valiosos según la propia Corte, como focalizar la labor de obtención de información geológica:

[...] impedir la proliferación desordenada de títulos mineros en determinadas áreas del territorio nacional, garantizando así una mayor eficiencia en la extracción de recursos, e incrementando la participación estatal de los beneficios provenientes de la ejecución de esta actividad en dichas áreas⁴⁸.

Enseguida, la Corte evaluó la aptitud de los cargos y concluyó que el artículo 20 de la Ley 1753 de 2015, contrario a lo expresado por los demandantes, no implica que las áreas estratégicas mineras sean destinadas de forma exclusiva o prioritaria para la minería y la sola reserva no conlleva, ineludiblemente, la realización de la actividad minera, dado que eso depende de muchos factores contingentes, que a su vez dependen del Estado y de los particulares: "por lo tanto, mucho menos puede afirmarse que implique por sí misma un detrimiento al medio ambiente o un riesgo a la sostenibilidad alimentaria de los colombianos"⁴⁹. Por esto, el efecto de la reserva minera no radica en la prohibición de actividades agrícolas en su interior ni en la afectación del medio ambiente. En mérito de ello, la Corte se declaró inhibida para conocer estos cargos de inconstitucionalidad.

Por otra parte, respecto del análisis del restante cargo de inconstitucionalidad sobre la disposición comentada, el alto tribunal formuló el problema jurídico consistente en establecer si la facultad otorgada a una entidad del orden nacional para delimitar las AEM restringe la autonomía constitucional de las entidades territoriales. Para ello, el tribunal constitucional cotejó los principios constitucionales de Estado unitario y de autonomía territorial, junto con los criterios de descentralización, coordinación, concurrencia y subsidiariedad para la distribución de competencias entre las autoridades de los distintos órdenes de la administración (nacional, seccional y local); de forma especial, analizó la asignación de competencias para la regulación de los usos de suelos (arts. 311 y 313, numeral 7, de la Constitución Política).

En tal virtud, la Corte siguió el precedente descrito en la Sentencia C-123 de 2014. Esta providencia señaló que una norma que excluya absolutamente la participación de los municipios y los distritos en la realización de actividades mineras en su territorio vulnera el núcleo de la autonomía territorial, por lo que declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 37 de la Ley 685 de 2001. Esto en el entendido de que la autorización de minería debe acordarse entre autoridades nacionales y territoriales

—bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad— en cuanto al establecimiento de medidas de protección medioambiental y de salvaguarda del desarrollo económico, social y cultural de las comunidades.

Por lo expuesto, la Corte efectuó una armonización entre los principios constitucionales en tensión (Estado unitario y autonomía territorial) y, en aplicación del principio interpretativo de conservación del derecho, declaró la exequibilidad del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015, en el entendido de que:

i) la autoridad competente para definir las áreas de reserva minera deberá concertar previamente con las autoridades locales de los municipios donde van a estar ubicadas, para garantizar que no se afecte su facultad constitucional para reglamentar los usos del suelo y, ii) si la autoridad competente ya definió las áreas de reserva minera, deberá concertar con las autoridades locales de los municipios donde se encuentran ubicadas, con anterioridad al inicio del proceso de selección objetiva de las áreas de concesión minera. También, la Autoridad Nacional Minera y el Ministerio de Minas y Energía, según el caso, deberán garantizar que la definición y oferta de dichas áreas sean compatibles con los respectivos planes de ordenamiento territorial.

Esto permite, a juicio del alto tribunal, un grado de participación razonable de los municipios y distritos en el proceso de selección y otorgamiento de áreas con potencial minero en el territorio. Asimismo, advirtió la Corte que los instrumentos de coordinación deben concertarse bajo los principios de descentralización y autonomía territorial, y conforme a los criterios de coordinación, concurrencia y gradación normativa, con adopción de medidas para la protección del ambiente sano, las cuencas fluviales, el desarrollo económico y social, y la preservación de la identidad cultural de las comunidades. De igual modo, en ejercicio de la democracia participativa, los ciudadanos deben participar en la toma de decisiones de protección medioambiental y de vigilancia y control social.

Corolario de lo expuesto, a la fecha permanece vigente el régimen jurídico inicialmente previsto para el establecimiento de zonas de reserva minera y de AEM, que ha sido objeto de algunas modificaciones y precisiones, como se verá.

La Ley 2250 de 2022⁽⁵⁰⁾ contempló como una de las figuras para la formalización minera dentro del Plan Único de Formalización y Legalización (art. 5.º) el **otorgamiento de contratos de concesión con requisitos diferenciales en áreas de reserva para formalización**, para lo cual la autoridad minera, previo a delimitar el AEM, debe validar la presencia de mineros tradicionales y pequeños en las ZRP e identificar si la actividad de dichos mineros se desarrolla con anterioridad a la reserva de estas zonas. Esto para delimitar áreas proporcionales en las cuales están ubicados mineros tradicionales y/o pequeños mineros como Áreas de Reserva para la Formalización, generando estrategias de divulgación con dicha población y atendiendo lo establecido por la normatividad sobre el particular.

Con la expedición del actual PND 2022-2026, a través de la Ley 2294 de 2023, el Gobierno nacional fijó los lineamientos de política pública para la formulación del Plan de Conocimiento Geocientífico y de las AEM, con enfoque en el desarrollo de proyectos asociativos, así:

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.

Aquí es notable el acento impreso por el PND en la necesidad de formular un Plan Nacional de Conocimiento Geocientífico a cargo del SGC a escalas adecuadas para la planificación territorial pensada en clave de uso del suelo, cuidado del agua, riesgos geológicos y prospección de minerales estratégicos con fines de transición energética, industrialización, seguridad alimentaria e infraestructura pública, a cuyo mérito la ANM puede delimitar y otorgar AEM a pequeños y medianos mineros, siempre que se organicen asociativamente.

De nuevo reluce la apuesta de gobierno por el aprovechamiento de los minerales estratégicos en aras del cumplimiento de las metas sectoriales de ambiente y desarrollo sostenible, agricultura y desarrollo rural, y minas y energía. Dichas sinergias entre minerales estratégicos, soberanía alimentaria y transición energética justa son el basamento de la gestión estratégica de los minerales críticos en Colombia.

Por último, a finales de 2023, la ANM actualizó el listado de los minerales de interés estratégico para el país, según la Resolución 1006 de 2023, para lo cual determinó 17⁽⁵¹⁾. Luego, el Consejo Directivo de la entidad expidió el Acuerdo 005 del 21 de octubre de 2024, modificatorio del Acuerdo 001 del 8 de febrero de 2021, por el cual se fijaron criterios y lineamientos para la delimitación y declaración de AEM⁵².

2.5. Zonas de Reserva con Potencial Minero (ZRP)

Como paso previo a la declaración y delimitación de AEM, la ANM, en su condición de autoridad minera nacional y administradora del recurso minero, ostenta la facultad de reservar áreas con potencial minero para otorgarlas en contrato de concesión (art. 4.º, numerales 1.º, 2.º y 16 del Decreto Ley 4134 de 2011).

La ZRP constituye apenas un área de interés sobre la cual la ANM y el SGC buscan profundizar en el análisis de potencial minero de estas, para su eventual declaratoria como AEM. Asimismo, y acogiendo la jurisprudencia en vigor, como paso previo a la ruta de declaración de AEM, la autoridad minera debe adelantar la ruta de coordinación y concurrencia con las entidades territoriales, la revisión de los instrumentos de

ordenamiento territorial y la clasificación de los usos del suelo, bajo la prevalencia de los determinantes de ordenamiento superior, etc.

3

Análisis descriptivo de episodios de tensión ligados al establecimiento de las áreas de protección

Ahora, con base en las definiciones y la explicación de los contornos jurídicos de las tres figuras analizadas en este escrito, enseguida se presenta una visión panorámica —dado que una investigación más detenida supera el propósito de este documento— de algunas tensiones a causa de la fijación de zonas de referencia para análisis o, en otros casos, de la definición, delimitación y declaración de áreas de protección o estratégicas.

Ello permitirá vislumbrar la existencia de tensiones entre actores diversos por la determinación del régimen de uso de suelos, la planificación de la vocación de los territorios y los mecanismos de reivindicación y defensa de los intereses, ya sea mediante vías de hecho o a través de la judicialización de sus expectativas. De manera ejemplificativa, se abordará la conflictividad en dos escenarios: APPA La Guajira y Reserva Temporal de Santurbán.

3.1. APPA La Guajira

Como se indicó, la primera APPA fue establecida por el MinAgricultura mediante la Resolución 161 de 2024⁽⁵³⁾, junto con los anexos que hacen parte integral de dicho acto administrativo, en especial, el documento técnico *Identificación de las áreas de protección para la producción de alimentos (APPA) en la región sur del departamento de La Guajira - Municipios de La Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Distracción, Fonseca, Barrancas y Hatonuevo*.

En su versión inicial, el APPA La Guajira cobijó un total de 79.961,88 hectáreas, de las cuales un 42,85 % ostentaban un uso condicionado dentro de la frontera agrícola, conforme a la zonificación ambiental, es decir, un uso con cierto grado de

incompatibilidad urbanística y/o ambiental que se puede controlar de acuerdo con las condiciones que impongan las normas urbanísticas y ambientales correspondientes.

La resolución establecía en su artículo 3.º la zonificación y el régimen de usos compatible con la determinante de ordenamiento de nivel 2 de protección para la producción de alimentos, como se ve en la tabla 1.

Tabla 1. Régimen de usos

Régimen de usos	
Usos principales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Agrícola de producción de alimentos 2. Pecuario 3. Acuícola 4. Pesquero
Usos compatibles	<ol style="list-style-type: none"> 1. Agroforestal 2. Bienes y servicios asociados a la producción agropecuaria 3. Habitacional - Vivienda rural dispersa 4. Equipamientos
Usos restringidos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Agrícola - Confinados 2. Pecuario - Confinados 3. Agroturismo
Usos prohibidos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Minería 2. Comercio 3. Industria

Fuente: MinAgricultura (Resolución 161 de 2024, art. 3.º de la parte resolutiva).

Esta clasificación del régimen de usos, propuesta de acuerdo con el artículo 2.2.1.1. Definiciones, del Decreto 1077 de 2015, considera el uso prohibido como el: “[u]so incompatible con el uso principal de una zona, con los objetivos de conservación ambiental y de planificación ambiental y territorial, y por consiguiente implica graves riesgos de tipo ecológico y/o social”⁵⁴. En todo caso, el artículo 5.º de la Resolución 161 de 2024, si bien advierte que la declaratoria de APPA implica la imposibilidad de desarrollar dentro de su delimitación usos diferentes a los previstos en la zonificación —a partir de la consideración de la determinante de superior jerarquía nivel 2 del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 32 del PND—, igualmente garantiza el respeto por los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas dentro del marco legal⁵⁵.

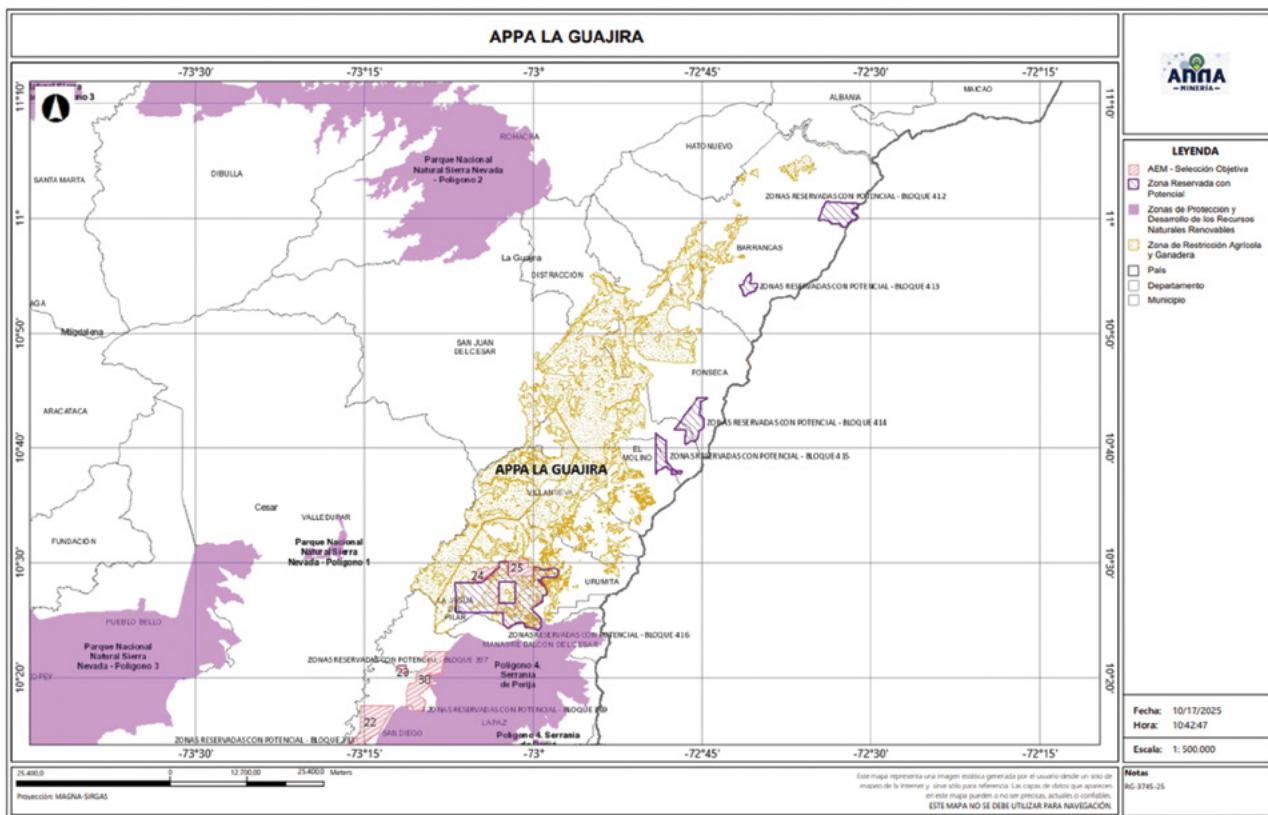
A pesar de que la UPRA y el MinAgricultura dieron cuenta de la participación de diferentes actores en el marco del establecimiento de la zona de referencia y luego del APPA, dicho ejercicio de coordinación interinstitucional con la ANM para el acopio de la información minera no incluyó la totalidad de las categorías mineras existentes en el área.

TRANSFORMAR ES CONSTRUIR

Insumos para debate público sobre la minería hacia una transición energética justa

El numeral 8.3.1.1. Minería, exploración y explotación de hidrocarburos en el APPA para La Guajira, del anexo técnico del APPA La Guajira⁵⁶, presenta el reporte de títulos mineros y solicitudes vigentes de los nueve municipios del sur de La Guajira y ARE que se superponen con el APPA. Sin embargo, el análisis del sector agricultura no incorporó las ZRP ni las AEM, como se observa en la figura 1.

Figura 1. APPA La Guajira



Fuente: ANM - ANNA Minería (17 de octubre de 2025).

Hecho el cotejo entre los polígonos de las APPA y las AEM y ZRP en ANNA Minería, se observa que el área de restricción agrícola y ganadera (color amarillo) interseca bloques reservados por la ANM para áreas estratégicas mineras 24 y 25 (color rosado) y la ZRP perteneciente al bloque 416 (color violeta).

Estas áreas habían sido previamente reservadas por la autoridad minera con el propósito de ofertarlas en procesos de selección objetiva, que culminan en la suscripción de contratos especiales de exploración y explotación minera, en este caso, de cobre (Cu), con importantes beneficios, como la posibilidad de obtener mejores condiciones contractuales para el Estado en la concesión de un mineral estratégico, a través de la concurrencia de oferentes en pujas; la liquidación y el pago de regalías y contraprestaciones adicionales a las contempladas en un contrato ordinario de concesión minera; la fijación de condiciones para reservar soberanamente parte del mineral extraído; y la creación de infraestructura que permita un encadenamiento productivo y un proceso de reindustrialización (plantas de procesamiento, siderurgia, etc.).

A consecuencia de esta superposición y de la Resolución 161 de 2024, que condicionó el régimen de usos de acuerdo con la determinante superior de nivel 2 para producción de alimentos, fueron inicialmente fragmentadas las áreas mineras reservadas, lo cual tornaba inviable las actividades de exploración y, por ende, el proceso de oferta, acorde con las áreas analizadas previamente por el SGC como de alto potencial mineral para cobre.

Ante esta situación, la ANM adelantó durante gran parte del año 2024 y comienzos de 2025 varias sesiones de trabajo con la UPRA, el MinAmbiente y el MinEnergía, en las cuales se analizó el alcance de la expedición de la Resolución 161 de 2024, su documento de lineamientos y el impacto del APPA en las áreas reservadas estratégicamente por el Estado para el ejercicio de la minería con enfoque de transición energética y reindustrialización, cuya meta de adjudicación de áreas forma parte del PND para el sector minero-energético⁵⁷.

Como consecuencia de estos acercamientos y la concertación entre los sectores agrícola y minero, el MinAgricultura expidió recientemente la Resolución 000289 del 2025:

Por la cual se modifica parcialmente la Resolución 161 del 20 de junio de 2024 que declaró las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) en los municipios de Barrancas, Distracción, El Molino, Fonseca, Hatonuevo, La Jagua del Pilar, San Juan del Cesar, Urumita y Villanueva, ubicados en la región sur del departamento de La Guajira y se dictan otras disposiciones.

Lo anterior debido a la actualización de la cartografía oficial de límites municipales por parte del IGAC, pero además por la necesidad de "ajustar lo correspondiente a la zonificación, parámetros y lineamientos de las restricciones de uso en su numeral 8.4.3.1 y ampliar los lineamientos para la implementación de las APPA en su numeral 10.10". De ello se dejó expresa mención en la parte considerativa de dicho acto administrativo⁵⁸.

Conforme a lo anterior y en respeto por las competencias de las entidades territoriales en la reglamentación de los usos del suelo (artículo 313 de la Constitución Política), fue suprimido el régimen de usos, para en su lugar, disponer:

Artículo 3. Autonomía de las Entidades Territoriales. Los municipios de Barrancas, Distracción, El Molino, Fonseca, Hatonuevo, La Jagua del Pilar, San Juan del Cesar, Urumita y Villanueva, de acuerdo con sus competencias constitucionales y legales reglamentarán el uso del suelo, considerando los objetivos de protección y restauración, asociados a la producción de alimentos, detallados en los lineamientos y parámetros del Documento Técnico de Soporte y sus anexos, en los términos del artículo 10 de Ley 388 de 1997 y el Decreto 3600 de 2007 compilado, en el Decreto Único Reglamentario del Sector, Vivienda, Ciudad y Territorio de 1077 de 2015.

Esto implica tanto el reconocimiento de las competencias de las entidades territoriales como la necesaria armonización de dicha autonomía constitucional con las determinantes de ordenamiento superior, lo que significa en la práctica que las resoluciones del MinAgricultura, junto con el documento técnico de lineamientos de la declaratoria del APPA La Guajira, constituye un referente ineludible para los ocho

municipios del sur del departamento a la hora de reglamentar los usos del suelo o de actualizar sus instrumentos de ordenamiento territorial (POT, EOT, PBOT).

El otro aspecto relevante de la modificación es, de acuerdo con el numeral 10.10, la coordinación de los sectores de agricultura y minas, con miras a la determinación de la vocación productiva y la coexistencia entre actividad minera y agropecuaria, así:

10.10. Lineamientos para otras actividades económicas en las APPA

• Lineamientos para la actividad minera en las APPA

En el marco de las características de la actividad minera presente en los municipios del sur de La Guajira, y teniendo en cuenta los acuerdos intersectoriales para definir lineamientos de coexistencia entre la actividad minera y las actividades agropecuarias, en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad; se plantean los siguientes lineamientos:

- Se respetan los títulos mineros sobre los que existan derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, y estos no se verán afectados por la superposición del APPA. Lo anterior, en el marco de lo establecido en la Ley 685 de 2001 o Código de Minas y Energía, particularmente en su artículo 85, en cuanto se 328 haya dado cumplimiento de todos los requisitos para la iniciación de los trabajos y obras de explotación minera.
- En cumplimiento a lo previsto en el artículo 229 de la Ley 2294 de 2023, referente a las Áreas de Reserva Estratégica Minera - AEM y lo previsto en artículo 20 de la Ley 1753 de 2015, con respecto de minerales estratégicos que por su absoluta y vital importancia deban mantenerse en el área que cobija el APPA serán generados entre el sector de minas y agricultura, directrices para la coexistencia de las actividades presentes en el municipio.
- En el marco de lo anterior, se conformará una mesa técnica entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), junto con el Ministerio de Minas y Energía (MME), la Agencia Nacional de Minería (ANM) y el Servicio Geológico Colombiano (SGC), Unidad de Planificación Minero Energética - UPME; con el objetivo establecer ruta de trabajo que permita armonizar el APPA con las Zonas de Reserva con Potencial (ZRP) y las Áreas de Reserva Estratégica Minera - AEM declaradas, delimitadas, reservadas o que se encuentren en trámite a la fecha de declaratoria del APPA.
- Las entidades competentes, definirán la pertinencia y viabilidad para desarrollar e implementar los procesos propios de las ZRP y AEM y los proyectos estratégicos, contemplando;
 - Cumplimiento de los objetivos propuestos en el artículo 229 de la Ley 2294 de 2023 con respecto al 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.

- La prevalencia de las determinantes de OT establecida en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, con principal énfasis en las disposiciones definidas en el presente documento técnico para el APPA.
- Los sectores mencionados, garantizarán la inclusión de acciones de articulación en el Plan de acción del APPA, incluyendo la prioridad de desarrollo de actividades de producción de alimentos, así como estrategias de reconversión de las actividades mineras conforme lo establece el art. 20 de la Ley 2250 de 2022. (subrayado propio).

A manera de conclusión, la modificación del ámbito de aplicación, el alcance y los efectos del APPA La Guajira, según la descripción anterior, comprende: i) el reconocimiento de la coexistencia de los sectores minero y agropecuario bajo los principios constitucionales para el ejercicio de competencias atribuidas a los niveles territoriales (art. 288 de la Constitución Política); ii) la reiteración del respeto pleno por los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas en actividades mineras; iii) la constatación de la importancia de las AEM hecha en los planes de desarrollo 2015 y 2023; iv) la fijación de un canal, un mecanismo y unas acciones de modulación entre los sectores minero y agropecuario, como la mesa técnica y la creación de la ruta de trabajo que permita armonizar ZRP, AEM y APPA; y v) la necesidad de considerar en dicha coordinación sectorial los objetivos propuestos por la Ley 2294 de 2023 y la prevalencia de los determinantes de ordenamiento territorial.

3.2. Zona de Reserva Temporal de RNR en Santurbán

Una segunda experiencia de interacción entre las zonas de protección, en este caso ambiental, y las ZRP y AEM corresponde al avance en la declaración y delimitación de una zona de reserva temporal en parte del macizo de Santurbán (departamento de Santander).

El MinAmbiente procedió, mediante la Resolución 221 de 2025, corregida por la Resolución 0239 de 2025, a declarar una Zona de Reserva de Recursos Naturales Renovables de carácter temporal en el costado occidental del macizo de Santurbán en jurisdicción de los municipios de Suratá, Matanza, California, Vetas, Charta, Tona y Bucaramanga, sobre las cuencas hidrográficas de los ríos Alto Lebrija y Cáchira Sur.

El área efectiva comprendida en la reserva ambiental temporal correspondió al inicio a 75.44,65 hectáreas, de acuerdo con los archivos 1 y 2 que hacen parte integral del acto administrativo. Esta declaratoria cobijó con efectos de exclusión temporal de la actividad minera a 57 títulos mineros y 35 solicitudes de titulación minera que abarcan cerca de 23.929 hectáreas, que se superponían en mayor medida con las cuencas hidrográficas sobre las que recayó la propuesta de reserva (POMCAS de Alto Lebrija y Cáchira Sur), tras considerar que: 1) existe un peligro de daño por la acumulación progresiva de impactos negativos que genera la actividad minera dentro del área de interés; 2) existe un principio de certeza así no sea absoluta del peligro de daño grave e irreversible sobre dichos ecosistemas, dado que existe un documento técnico que da cuenta de los posibles impactos acumulativos y sinérgicos que la actividad minera podría generar frente al servicio ecosistémico de disponibilidad y calidad del recurso hídrico que abastece acueductos de más de 1.300.000 habitantes; 3) que este sea grave e irreversible porque dichos ecosistemas fundamentales para el uso y manejo del

suelo, la biodiversidad y el servicio de aprovisionamiento hidrológico se ven expuestos por la actividad minera; 4) que la decisión esté encaminada a impedir la degradación en razón a que las medidas urgentes adoptadas se orientan a evitar actividades mineras, hasta tanto se logre identificar con certeza el ciclo del agua, los nacimientos y zonas de recarga, y su compatibilidad con dicha actividad; y 5) que la decisión adoptada sea motivada, criterio que se satisface con la existencia del documento técnico que evidencia efectos tensores de la actividad minera sobre el área de reserva.

Mención especial merecen los siguientes aspectos particulares señalados en la parte resolutiva de la reserva ambiental temporal. Al efecto, i) son ampliados los efectos de la reserva, debido a que cobija no solo los contratos de concesión minera tradicional, sino también los contratos especiales de exploración y explotación o sujetos a regímenes especiales, entiéndanse incluidos precisamente aquí, por ejemplo, los negocios jurídicos resultantes del otorgamiento mediante procesos de selección objetiva⁵⁹; ii) se exceptúan del alcance de la prohibición las autorizaciones temporales para el aprovechamiento de materiales pétreos de que trata el artículo 116 de la Ley 685 de 2001; iii) se dejan igualmente a salvo de la declaratoria de reserva, las situaciones jurídicas consolidadas en materia minera, con un mayor grado de precisión en su determinación, esto es, proyectos, obras o actividades mineras que cuenten a la fecha de declaratoria de la reserva temporal con título minero, instrumento minero aprobado (PTO o el documento técnico que haga sus veces) e instrumento ambiental vigente (plan de manejo ambiental, licencia, etc.); y iv) se permiten tanto en fase de exploración como de explotación las prórrogas y modificaciones a los instrumentos mineros y ambientales, siempre y cuando no impliquen la ampliación de los frentes o de los volúmenes de explotación.

Asimismo, esta resolución de reserva temporal aplica el principio de precaución con efectos de exclusión minera, a partir de las sentencias de la Corte Constitucional C-339 de 2002 y C-443 de 2009; además de las órdenes dispuestas en la conocida sentencia de la acción popular de Ventanilla Minera del Consejo de Estado (Sentencia AP. 250002341000- 2013-02459-01 del 4 de agosto de 2022, adicionado con auto aclaratorio del 29 de septiembre de 2022). Aquí es importante mencionar que, junto con la resolución de reserva temporal y obedeciendo al mandato judicial, se adoptó en el artículo 9.^º resolutivo un cronograma de actividades previsto para dos años (anexo 4) sobre las áreas cobijadas con la prohibición temporal para el ejercicio de actividades mineras (numerales 1.1.3, 1.2.3 y 1.4 del ordinal tercero de la sentencia), tiempo durante el cual las autoridades ambientales —en colaboración con el sector minero-energético— deben realizar los estudios correspondientes listados en el artículo 6.^º resolutivo (adopción de medidas) que conlleven identificar los mecanismos de ordenamiento ambiental del territorio para la protección de los recursos naturales y el mantenimiento de los servicios ecosistémicos. Como resultado de dichos estudios, puede concluirse en la certeza de la compatibilidad entre las actividades mineras con la protección de los recursos o en la delimitación y declaración definitivas de una o varias figuras de conservación.

En el mismo sentido, fruto del trabajo de coordinación entre los sectores de ambiente y de minas (MinAmbiente, ANLA, MinEnergía y ANM), y como parte de los compromisos adquiridos con las comunidades mineras tradicionales que hacen presencia en la zona de influencia del complejo de páramos de Santurbán y Berlín, esta reserva temporal

por primera vez permite la coexistencia de la protección ambiental junto con los procesos de formalización y legalización de minería tradicional, posibilitando que dicha áreas no hagan parte del área geográfica efectiva de la Zona de Reserva de Recursos Naturales Renovables, de manera que puedan continuar con los trámites para obtener las autorizaciones respectivas, que les permitan llevar a cabo su actividad en condiciones de legalidad. En efecto, los artículos 4.º y 5.º de la Resolución 221 de 2025 contemplan:

Artículo 4º. Minería de pequeña escala, realizada por mineros tradicionales o comunidades mineras tradicionales de los municipios objeto de reserva. Los titulares mineros tradicionales de proyectos de pequeña escala, es decir, con un área menor a 150 Ha o que su volumen de explotación corresponda a pequeña minería, que teniendo título minero, no cuenten con licencia ambiental, podrán continuar o adelantar el trámite respectivo ante la autoridad ambiental regional, la cual deberá valorar los impactos acumulativos y sinérgicos de la actividad y considerar su condición de tradicionalidad de acuerdo con lo dispuesto en la parte considerativa del presente Acto.

Artículo 5º. Procesos de formalización y legalización de actividades mineras. A efectos del control y manejo ambiental de las actividades mineras no regularizadas y conforme a la parte considerativa del presente acto, las áreas definidas en el Anexo 3 de esta resolución, que no hacen parte del área geográfica efectiva de la Zona de Reserva de Recursos Naturales Renovables, seguirán su curso ante las autoridades competentes, con el fin exclusivo de adelantar procesos de formalización y legalización para permitir el ejercicio de la actividad minera de proyectos de minería de pequeña escala, tradicional y realizada por mineros tradicionales o comunidades mineras tradicionales de los municipios objeto de reserva.

Parágrafo 1º. En caso de desistimiento, rechazo total o parcial, de las solicitudes y procesos de formalización y legalización a los que hace referencia este artículo, la Agencia Nacional de Minería informará al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con el fin de incorporar dichas áreas al área efectiva de la zona de reserva de recursos naturales renovables de carácter temporal y realizar la precisión cartográfica correspondiente.

Parágrafo 2º. De manera excepcional y con el propósito de adelantar procesos de formalización de mineros tradicionales y comunidades mineras tradicionales de los municipios objeto de reserva, para minería de pequeña escala en áreas libres, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en colaboración armónica con la Agencia Nacional de Minería y las autoridades ambientales competentes, evaluará la pertinencia de adicionar nuevas áreas a las que no hacen parte del área geográfica efectiva de la Zona de Reserva de Recursos Naturales Renovables establecidas en el Anexo 3, valorando los impactos acumulativos y sinérgicos de la actividad.

Del tenor de los artículos 4.º y 5.º trascritos se infiere la preocupación de las autoridades ambientales y mineras por avanzar en la coexistencia de actividades de protección ecosistémica —determinante de ordenamiento territorial del nivel 1—, y en el reconocimiento de la minería de pequeña escala, de carácter tradicional, con

asiento en la jurisdicción de algunos de los municipios del área cubierta por la reserva temporal. Acorde con ello, la resolución impone algunos condicionamientos para dicho ejercicio, como que la actividad minera sea de pequeña escala⁶⁰, cuente con título minero, sea realizada por mineros o comunidades tradicionales de los municipios que hacen parte de la zona de reserva y se desarrolle con un enfoque de formalización y legalización. En igual sentido, dichos mineros o comunidades podrán iniciar o continuar con el trámite de licenciamiento ambiental ante la autoridad respectiva, que deberá valorar los impactos acumulativos y sinérgicos de la actividad al evaluar el estudio de impacto ambiental, esto es, la incidencia ambiental que pueda tener sobre el medio protegido la presencia simultánea de varios proyectos mineros en la zona, los cuales deberán analizarse en su conjunto, no aisladamente.

Por último, la resolución de la Reserva Temporal de Santurbán prevé el acrecimiento del área efectiva de la zona de reserva temporal, en el evento de desistimiento o rechazo de las solicitudes y de los procesos de legalización y formalización, pero al tiempo deja abierta la posibilidad de adicionar nuevos polígonos, no previstos en el área geográfica inicial de la reserva, para procesos de formalización y legalización minera, ello en coordinación con la ANM.

En lo que atañe al objeto de este análisis y sin perjuicio de la posibilidad brindada por la reserva temporal para los mineros o comunidades tradicionales mineras de pequeña escala con asiento en los municipios de la zona para adelantar procesos de formalización y legalización en las cinco ARE exceptuadas del área geográfica de la reserva, hay que señalar que el anexo 3 de la Resolución 221 de 2025 excluye de la reserva la ZRP que se ve en la tabla 2.

Tabla 2. Área de exclusión

Área de exclusión	Área ha
Zonas reservadas con potencial - Bloque 736	67,05

Fuente: elaboración propia, con base en el archivo en formato Excel que hace parte del anexo 3 de la Resolución 221 de 2025.

Conviene precisar que esta ZRP hace parte de un conjunto de cuatro ZRP⁶¹ definidas y reservadas previamente por la autoridad minera, según la Resolución 058 de 2022, que abarcaban un área total de 1747,9614 hectáreas ubicadas en los municipios de California, Suratá y Vetas (Santander), sobre las cuales se estableció la existencia de potencial para minerales estratégicos de oro, cobre y asociados. Esto de acuerdo con análisis efectuados por el SGC y la ANM (tabla 3).

Tabla 3. ZRP definidas y reservadas

ÁREA A RESERVAR:	1.747,9614 ha			
NÚMERO DE BLOQUES:	4			
DEPARTAMENTO:	Santander			
PARÁMETROS CARTOGRÁFICOS:	<p>DATUM MAGNA</p> <p>Las áreas se calculan con respecto al origen Central de la proyección Cartográfica Gauss - Kruger, Colombia (Transverse Mercator).</p>			
<p>Observación: Área resultante de la sumatoria de las áreas de las celdas que la componen, según valores existentes en el atributo ÁREA HA, de la capa SPATIAL.MTA GRID CELDA que hace parte de la base de datos geográfica del SIGM Anna Minería. Información disponible en el Visor Geográfico de Anna Minería.</p>				
Zonas Reservadas con Potencial				
BLOQUE	ÁREA (ha)	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	OBSERVACIONES
733	1.189,7137	Santander	California, Suratá	Reservar
734	455,6417	Santander	Vetas, California	Reservar
735	35,4235	Santander	California	Reservar
736	67,1825	Santander	Vetas, California	Reservar

Fuente: ANM (Resolución 221 de 2025, art. 1.^º de la parte resolutiva).

En consecuencia, a partir de la vigencia de la reserva ambiental temporal subsiste solo una de las cuatro ZRP inicialmente establecidas por la autoridad minera nacional. Ello atendiendo a las normas vigentes sobre los efectos de las reservas ambientales temporales, las zonas excluidas de la actividad minera y la ejecución inmediata de las disposiciones legales y reglamentarias de orden ambiental para todas las obras y labores mineras a las que les sean aplicables (art. 47 del Decreto Ley 2811 de 1974, en concordancia con los artículos 34, 36 y 196 de la Ley 685 de 2001).

Sin embargo, en la parte considerativa de la resolución de la reserva ambiental temporal se acota la posibilidad de adelantar un proceso de selección objetiva en la ZRP que concluya, de ser viable, en un AEM para la promoción de procesos de formalización y legalización minera, como expresamente se indica:

En todo caso, se precisa que la Zona de Reserva con Potencial (ZRP) será excluida de los efectos de la presente reserva temporal de recursos naturales renovables, exclusivamente para desarrollar procesos de legalización y/o formalización, en caso contrario, hará parte del área aquí reservada.

Fruto de ello, la ZRP-736 fue priorizada por parte de la Vicepresidencia de Promoción y Fomento de la ANM y el SGC para determinar la existencia de potencial mineral, a efectos de declarar un Área Estratégica Minera para la Formalización si este es alto o adelantar otro proceso de formalización si es medio o bajo.

En suma, la coordinación preliminar entre las autoridades de los sectores minero y ambiental como parte del ejercicio de delimitación y declaración de la zona de reserva ambiental temporal ha conllevado, en el caso de la planificación de minerales estratégicos: i) la aminoración del polígono inicialmente reservado con potencial minero en el área del macizo de Santurbán (pasando de cuatro bloques a uno); ii) la priorización de la ruta de posible declaración de AEM con fines de formalización y legalización (art. 229, inciso 2.º, de la Ley 2294 de 2023); iii) la restricción implícita de declarar y delimitar AEM para las restantes tipologías previstas en el artículo 20 de la Ley 1753 de 2015 (Áreas de Reserva Estratégica Minera o Áreas de Reserva para el Desarrollo Minero-Energético).

4

Vectores inherentes a la adopción de APPA, reservas ambientales temporales y AEM

De forma acotada⁶², este apartado hace explícita la existencia de otros tipos de actores y factores incidentes en la planificación de la vocación productiva, y en el establecimiento del régimen de uso de suelos en los territorios, cuya participación es quizás uno de los rasgos más importantes, porque guardan una relación intrínseca frente al papel de las comunidades en la toma de decisiones, que se conjuga con diversos intereses del Estado y de los particulares en el desarrollo de las regiones, no siempre pacífico, la mayoría de las veces conflictivo.

Para los dos casos analizados, es decir, la APPA La Guajira y la Reserva Ambiental Temporal de Santurbán, ha sido evidente la conjugación de actores y de sectores en disputa con intereses diversos, no siempre susceptibles de armonizar.

4.1. Contexto y actores: APPA La Guajira

En este caso, de forma enunciativa y en paralelo a los instrumentos que adoptan las determinantes de ordenamiento territorial, se reconocen los siguientes actores por considerar:

- a) Comunidad de Cañaverales.** El Consejo Comunitario Los Negros de Cañaverales es un colectivo constituido y reconocido, asentado en un corregimiento de San Juan del Cesar. Ha adelantado la defensa del territorio sur de La Guajira frente al modelo minero de gran escala, de tipo extractivo, a cielo abierto para explotación de carbón, del cual se conocen antecedentes en la región. Sobre ello, una parte importante de la comunidad expresó su oposición al licenciamiento ambiental del proyecto minero, presentado en la audiencia pública del 15 de junio de 2025 convocada por Corpoguajira y la empresa Best Coal Company (BCC). Este colectivo ha manifestado el apoyo en la declaración y delimitación del APPA.
- b) Organizaciones no gubernamentales defensoras de derechos humanos.** Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), Colectivo de Abogados y Abogadas José Alvear Restrepo (CAJAR) y Censat Agua Viva. Estos colectivos han venido asesorando a la comunidad de Cañaverales en el marco de las audiencias convocadas.
- c) Municipios del sur de La Guajira.** Los municipios de La Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Distracción, Fonseca, Barrancas y Hatonuevo, sobre los cuales han recaído las decisiones, como APPA, AEM y declaratorias ambientales de zonas de protección.
- d) MinAmbiente y Corpoguajira.** Desde las autoridades ambientales se ha avanzado en la declaratoria de Reserva Forestal Protectora Regional de Manantial de Cañaverales y el establecimiento de un Distrito Regional de Manejo Integrado (DRMI) para el área de influencia, y en el desarrollo de las audiencias para la viabilización de los proyectos con impactos en el área.
- e) Otras entidades del Estado.** El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) y el SGC han hecho pronunciamientos sobre el estudio de impacto ambiental presentado por la empresa BBC en la audiencia pública del 15 de junio de 2025.
- f) Comunidades étnicas.** Si bien al adoptar el APPA La Guajira fue excluido el municipio de Hatonuevo por la presencia de comunidades indígenas, lo cual habría posiblemente conllevado efectuar el análisis de procedencia de consulta previa, lo cierto es que las cuatro comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta (koguis, wiwas, kankuamos y arhuacos) han revindicado pretensiones para la zona de influencia de sus sitios rituales y de pagamento en lo que se conoce como la línea negra, que abarca unos espacios radiales en cerca 348 hitos en cuatro departamentos de la Costa Atlántica, con reconocimiento judicial (Corte Constitucional, Sentencia SU-121 de 2022).

4.2. Reserva Temporal de Santurbán

En lo que hace referencia a la conflictividad social y ambiental ligada, entre otros ámbitos, a la declaratoria de la Zona de Reserva Ambiental Temporal en jurisdicción de Santander, aparecen un sinnúmero de actores que han acudido a diferentes formas de expresión y reivindicación colectiva e individual de derechos, con propósitos enunciativos y no exhaustivos:

- a) Comité para la Defensa del Agua y del Páramo de Santurbán, Corporación para el Desarrollo del Oriente y otros grupos ambientalistas en defensa del agua.** De estos hace parte un grupo significativo de ciudadanos que busca la protección del recurso hídrico del cual se abastecen varios de los municipios que conforman el área metropolitana de Bucaramanga (más de dos millones de habitantes). Entre otras acciones, presentaron la acción de tutela que culminó con la expedición por parte de la Corte Constitucional de la Sentencia T-361 de 2017, que amparó los derechos a la participación ambiental, el acceso a la información pública, el debido proceso y el derecho de petición de los accionantes. En consecuencia, dejó sin efecto la Resolución 2090 de 2014, "por medio de la cual se delimita el Páramo Jurisdicciones - Santurbán - Berlín, y se adoptan otras determinaciones", proferida por el MinAmbiente, y ordenó su redelimitación en el marco de un procedimiento previo, amplio, participativo, eficaz y deliberativo. Estos colectivos ciudadanos promovieron ante el Tribunal Administrativo de Santander la acción popular 2020-00138-00⁽⁶³⁾, que culminó en julio de 2025 con la sentencia declarativa del páramo de Santurbán como sujeto de derechos junto con sus zonas de transición o amortiguación. En consecuencia, se dictaron medidas para su protección, cuya representación legal se asignó al MinAmbiente, y la prohibición a la ANLA del licenciamiento ambiental para actividades mineras en la zona.
- b) Municipio de Bucaramanga.** Presentó una de las dos demandas acumuladas de acción popular 2018-00196-00 contra las autoridades ambientales MinAmbiente, ANLA, Corporación para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB) y Corponor para la protección ambiental de las fuentes hídricas del sistema montañoso y del páramo de Santurbán, en específico frente a los proyectos de explotación subterránea de oro, que podrían causar daños ambientales irreparables y comprometer los servicios ecosistémicos esenciales. Esta demanda culminó con la declaratoria del ecosistema como sujeto de derechos, como se mencionó.
- c) Comunidades mineras tradicionales de los municipios de California, Vetas y Suratá.** Han defendido su derecho al ejercicio de la minería derivado de su actividad histórica en condiciones de explotación ancestral en sus territorios, fruto de lo cual han obtenido la celebración de compromisos con el Gobierno nacional para dichas comunidades, como el denominado Acuerdo Minero de Vetas para permitir la minería artesanal en parte del municipio. Se oponen a las decisiones adoptadas por la autoridad ambiental en el marco de la delimitación y declaración de la Zona de Reserva Temporal, así como frente a la redelimitación del páramo de Santurbán ordenada por la Corte Constitucional a través de la Sentencia T-361 de 2017.
- d) Autoridades ambientales.** En el despliegue de las competencias de las autoridades ambientales en lo nacional y lo territorial, esto es, MinAmbiente, ANLA, Corponor y CDMB, de años atrás (2019), han existido divergencias y tensiones sobre la aprobación de permisos ambientales por la CAR. Por esto, el MinAmbiente asumió directamente la competencia del seguimiento del proyecto minero y ordenó a la ANLA la continuación de los trámites ambientales (Resolución 1293 de 2023), el plan de manejo ambiental en la zona, el trámite de los procesos sancionatorios ambientales y el archivo del proyecto minero Soto Norte por la ANLA, debido a consideraciones técnicas en el área del proyecto

por temas relacionados con hidrología, plan de manejo de riesgos, depósito de residuos, etc. Además, a raíz de los fallos judiciales, el MinAmbiente ha tenido a su cargo la redelimitación del páramo de Santurbán y la representación legal del ecosistema sujeto de derechos.

- e) Eco Oro.** Si bien la empresa renunció en 2019 al título minero⁶⁴ —y sin perjuicio del resultado de la demanda de inversión presentada contra Colombia ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI)—, lo cierto es que le subsisten obligaciones de cierre, desmantelamiento y abandono minero y ambiental del proyecto.
- f) Empresa Aris Mining y proyecto Calimineros.** La empresa multinacional canadiense recientemente adquirió la mayoría accionaria de la Sociedad Minera de Santander SAS (MINESA), titular del proyecto minero “Explotación subterránea de minerales auroargentíferos Soto Norte” en la zona del macizo de Santurbán. Ha implementado con algunos mineros de la región una modalidad de subcontrato de formalización, a través del cual se obtienen beneficios mutuos en la operación, tanto para los subcontratistas formalizados como para la empresa minera.
- g) ANM.** La autoridad minera nacional, a la fecha, aún no ha concluido la reversión efectiva de los activos entregados al Estado como consecuencia de la renuncia del título por parte de Eco Oro⁶⁵. Asimismo, está pendiente de adoptar decisiones junto con las autoridades ambientales y de policía sobre la destinación o inutilización del túnel principal de acceso a la operación minera. Igualmente, la ANM debe coordinar y avanzar en los procesos de formalización y legalización en la zona.
- h) Minería ilícita e ilegal.** En los últimos años han hecho presencia en el área, al parecer, estructuras armadas organizadas al margen de la ley que coaccionan a gente de la región y a foráneos al ejercicio de la minería ilícita para financiarse. Esto ha generado mayores niveles de contaminación por mercurio en las cuencas hídricas. Lo expuesto se suma al ejercicio de minería ilegal o informal por parte de gente de la región, que ha aprovechado la existencia de la infraestructura del antiguo proyecto de Eco Oro en el título minero 3452 para explotar oro (minas El Indio, Túnel-Diamante y La Perezosa), lo cual hace que la problemática sea aún más difícil de controlar.
- i) Alcaldías municipales de California, Vetas y Suratá.** En ejercicio de las funciones de policía administrativa, han tenido a su cargo la decisión y/o ejecución de los amparos administrativos por el ejercicio de minería sin título y perturbación, que se deben materializar mediante la suspensión del ejercicio de la minería sin título en sus jurisdicciones. Esto, sin embargo, rebasa las capacidades de los mandatarios locales para atender en debida forma la problemática social y de orden público en la zona.

5

Conflictos de inversión relacionados con la planificación minero-ambiental del territorio⁶⁶

La primera generación de arbitrajes de inversión contra Colombia puso en evidencia los riesgos jurídicos asociados a una indebida planificación del ordenamiento territorial, la desconexión entre las autoridades minera y ambiental, las interpretaciones restrictivas del principio de desarrollo sostenible en los procesos de delimitación de ecosistemas sensibles y la emisión de sentencias judiciales que reivindican principios ambientales importantes como el de precaución, pero son insensibles frente a las limitaciones de las autoridades encargadas de ejecutar órdenes tan complejas como realizar una nueva delimitación del páramo de Santurbán.

La hoy denominada Saga de Santurbán se refiere a tres arbitrajes de inversión iniciados bajo el Capítulo 8 del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Canadá. Los inversionistas extranjeros Eco Oro⁶⁷, Montauk Metals (antes Galway)⁶⁸ y Red Eagle⁶⁹, todos con estatus jurídico diferente bajo el ordenamiento jurídico colombiano⁷⁰, ventilaron ante tribunales arbitrales independientes una plataforma fáctica similar asociada al complejo proceso decisional que culminó con una prohibición absoluta de minería en los páramos de Colombia.

Así las cosas, los arbitrajes de Santurbán surgen de medidas legislativas (leyes 1382 de 2010, 1450 de 2011 y 1753 de 2015, que modificaron el artículo 34 del Código de Minas de Colombia), conductas administrativas dirigidas a la delimitación del páramo de Santurbán en particular (Resolución 2090 de 2014 del MinAmbiente) y decisiones por parte de la Corte Constitucional que tuvieron como propósito balancear los intereses ambientales, económicos y sociales en tensión (sentencias C-366 de 2011 y C-035 de 2016). Los inversionistas también alegaron que las demoras en el proceso de delimitación y las presuntas actuaciones irrazonables por parte de la autoridad minera al no autorizar la prórroga de la etapa de exploración, aun cuando el titular minero no podía presentar un PTO por no haberse culminado la delimitación, conllevaron la nulificación del valor de sus inversiones (expropiación) o por lo menos tratamientos contrarios al estándar de trato internacional mínimo, por tratarse de verdaderas arbitrariedades.

Como un aspecto especialmente interesante, pese a la centralidad de la Sentencia C-035 de 2016 en la Saga de Santurbán, porque a diferencia de la Sentencia C-366 de 2011 derogó el régimen de transición a favor de los contratos de concesión minera existentes, solo Montauk decidió cuestionar la compatibilidad de este pronunciamiento con los estándares del TLC Colombia-Canadá. La decisión de Eco Oro y Red Eagle de no atacar directamente una sentencia de un juez de superior jerarquía, en este caso el máximo juez constitucional del Estado, se asocia a la altísima deferencia que muestran los árbitros frente a las decisiones que en última instancia adoptan los jueces nacionales ante el derecho doméstico, sobre todo en relación con el balance de intereses económicos y ambientales. Sin embargo, esta práctica se ha visto modificada recientemente con las demandas arbitrales de Glencore del año 2023, donde el objeto de su cuestionamiento fueron decisiones de la Corte Constitucional en relación con la obligación de consulta previa y posconsulta a comunidades indígenas afectadas por sus proyectos mineros en la región de La Guajira y el Cesar⁷¹.

Dentro de las tres controversias, la primera en obtener una resolución en relación con la responsabilidad de Colombia fue la iniciada por Eco Oro. En razón a las controvertidas decisiones de la mayoría del tribunal frente a la violación del estándar de trato mínimo internacional, la decisión de responsabilidad capturó la atención de la doctrina internacional⁷². También se han identificado importantes reflexiones críticas —incluidas en el ámbito de las ciencias sociales⁷³—, en relación con las interpretaciones, unánimes en Eco Oro y en Montauk, según las cuales la excepción ambiental del TLC Colombia-Canadá no excluye la aplicación del tratado en relación con medidas adoptadas para la protección del medio ambiente ni la obligación de indemnizar en el evento en que la medida ambiental genere daño, por lo que solo se traduce en una imposibilidad para que el tribunal arbitral ordene el retiro de la medida⁷⁴.

Como un aspecto relevante dentro del contexto general de la controversia, las operaciones de Eco Oro iniciaron en 1994 a través de la compañía nacional Greystar. El hecho de que el primer atlas de páramos tuviera que esperar hasta 2007 y que la primera delimitación, que al menos en escala cumplía con los mandatos legales, tuviera que esperar hasta 2014, dice mucho sobre la data disponible en ese momento para informar decisiones mineras, ambientales y, por supuesto, de negocio⁷⁵.

En todo caso, la lentitud en el proceso de referenciación y delimitación de los páramos en Colombia no debe confundirse con una ausencia de mensajes claros por parte del Estado como un todo en relación con la preocupación por la protección ambiental de estos ecosistemas. En efecto, ya desde la Ley 99 de 1993⁷⁶ se señaló que “las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial”⁷⁷. Asimismo, ocho años después del inicio de las actividades de Greystar en 2002, pero antes de que Greystar solicitara la consolidación de todos sus títulos en el área, la Corte Constitucional emitió la Sentencia C-339, mediante la cual, entre otros, declaró inexistente la expresión “de conformidad con los artículos anteriores”, contenida en el artículo 36 de la Ley 685 de 2001⁷⁸:

[...] porque limita las zonas de exclusión y restricción a lo determinado estrictamente en la Ley 685 de 2001, con lo cual se desconoce el límite constitucional impuesto en los artículos 333 y 334 de la Constitución, permitiendo una exploración y explotación minera indiscriminada de

áreas que no se encuentren comprendidas en la mencionada Ley. De una parte, desconoce las leyes vigentes que protegen zonas distintas de los parques nacionales, los parques naturales regionales y las reservas forestales; y de otra, cierra la posibilidad de que le sean oponibles leyes posteriores que establezcan nuevas zonas de exclusión o restricción de la actividad minera, por razones ambientales y de protección de la biodiversidad.

En 2007, coincidiendo con el año de la emisión del *Atlas de páramos de Colombia* por parte del Instituto Humboldt, la autoridad minera autorizó la consolidación de títulos y se suscribió el Contrato n.º 3.452, seguido por la Sentencia C-443 de 2009, donde, además de reiterar la anterior posición en la Sentencia C-339, se precisó que en función del principio de precaución una autoridad ambiental tiene la posibilidad de suspender un proyecto del cual puedan derivar peligros o daños al medio ambiente, incluso si no existe certeza científica sobre estos. Justo ese año Greystar solicitó la licencia ambiental para un proyecto de minería a cielo abierto, que fue negada por la autoridad ambiental.

Varios hechos relevantes tuvieron lugar entre 2010 y 2011: por una parte, la Ley 1382 prohibió la minería en páramos, pero estableció un régimen de transición para los contratos celebrados antes del 9 de febrero de 2010, es decir, de manera previa a la vigencia de la ley⁷⁹. A ello se suman la declaratoria del proyecto La Angostura como uno de interés nacional (PIN), las manifestaciones de oposición al proyecto y su transformación por uno subterráneo. Como consecuencia de múltiples tropiezos en su proyecto, Greystar, ahora bajo el nombre de Eco Oro, solicitó varias prórrogas a la etapa de exploración, así como la suspensión de sus actividades con base en actos de minería ilegal en la zona. En 2011, mediante la Sentencia C-366, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la Ley 1382, suspendiendo su derogatoria por dos años⁸⁰. Esto permitió que se emitiera la Ley 1450⁽⁸¹⁾, la cual mantuvo la prohibición de minería en páramo, que guardó silencio frente al régimen de transición, pero precisó que la delimitación debería realizarse a una escala 1:25.000, con base en criterios técnicos, ambientales y económicos⁸². El atlas de páramos no cumplía con esta exigencia, razón por la cual todos los tribunales de la Saga coincidieron en que ese instrumento no constituía una delimitación⁸³; sin embargo, fue designado por la Ley 1450 como el marco de referencia mínimo para la delimitación⁸⁴. Con base en esto, el tribunal de Eco Oro también concluyó que para ese momento no se había perfeccionado una zona de exclusión minera conforme al artículo 34 del Código de Minas⁸⁵.

En el contexto de enfrentamientos entre las posiciones de las poblaciones de Santurbán, favorables a la actividad minera y al proyecto Angostura en particular, y la de Bucaramanga, preocupada por el impacto de la minería en las fuentes hídricas a largo plazo, el MinAmbiente emitió la Resolución 2090 de 2014, la cual reconoció tres zonas diferentes: preservación, restauración y uso sostenible. El tribunal del caso Montauk fue explícito en señalar que la Resolución 2090 delimitó el páramo “pasando así de la suspensión temporal de las actividades de minería prevista en la Ley 1450 a una prohibición plenamente vigente”⁸⁶. De conformidad con la Resolución 2090, en las áreas de protección “no se podrán celebrar contratos de concesión minera u otorgar títulos mineros o licencias ambientales que autoricen el desarrollo de actividades

mineras". Aunque Colombia lo contradijo en el arbitraje, el tribunal del caso Montauk indicó que la Resolución 2090, según lo indica su artículo 9.º, mantuvo un régimen de transición para "los títulos mineros que cuenten con licencia ambiental o instrumento de control y manejo ambiental otorgado debidamente antes del 9 de febrero de 2010"⁸⁷.

En 2015 se emitió la Ley 1753, mediante la cual se aprobó el segundo PND del Gobierno de Juan Manuel Santos (2014-2018). Este mantuvo la prohibición de minería en páramos, pero fue explícita frente al reconocimiento de un régimen de transición para los contratos celebrados antes del 9 de febrero de 2010⁸⁸. En 2016, Eco Oro solicitó los términos de referencia para un estudio de impacto ambiental para un proyecto de minería subterránea.

También en 2016, la Corte Constitucional emitió la Sentencia C-035, mediante la cual declaró la inconstitucionalidad de la Ley 1753 por vulnerar el principio de precaución y prohibió de manera absoluta la minería en páramos. La Corte Constitucional indicó que la pregunta por resolver era si "resulta razonable permitir transitoriamente las actividades de minería e hidrocarburos en áreas de especial protección constitucional, cuando existe una situación de 'déficit de protección' jurídica, y la disposición que permite dichas actividades no ofrece una garantía real de protección". La Corte respondió en sentido negativo señalando que el sacrificio a los bienes jurídicamente protegidos resulta desproporcionado frente a los eventuales beneficios provenientes de la extracción de recursos no renovables⁸⁹. La Corte Constitucional también sostuvo que a:

Los órganos de las ramas legislativas y ejecutiva del poder público les corresponde atender las necesidades inmediatas de la población, y desde ese punto de vista tienen una especial preocupación por garantizar que el Estado cuente con ingresos provenientes de las regalías e impuestos a las actividades extractivas.

Asimismo, indicó que al juez constitucional le corresponde, sin desechar los efectos de corto plazo, "tener una especial consideración hacia los efectos de largo plazo" y, en esa medida, "debe darle un valor especial a los efectos de la minería y a las actividades hidrocarburíferas sobre los ecosistemas de páramo"⁹⁰.

En 2017, a través de la Sentencia T-361, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la delimitación lograda a través de la Resolución 2090 de 2014, ordenando un proceso de consulta que debería ceñirse a un conjunto de parámetros ineludibles y exigiendo que la nueva delimitación no fuera menos garantista.

Este conjunto de medidas fue presentado por los inversionistas extranjeros como supuesto de expropiación indirecta, por cuanto la prohibición total de minería privó de cualquier valor a sus inversiones o de formas de trato injusto e inequitativo violatorias del nivel de trato mínimo.

Eco Oro alegó que se vio sometido a un supuesto de arbitrariedad asociada a altísimos niveles de impredecibilidad frente al marco regulatorio, incoherencias entre la autoridad minera que autorizó la inscripción del título en zonas de páramo y continuó con los trámites a pesar de los procesos asociados a la delimitación del páramo por parte del MinAmbiente.

La Saga de Santurbán concluye con tres laudos, uno de ellos sometido a trámite de anulación en la actualidad, con algunos elementos en común y muchos de diferencia. El aspecto en común más importante está asociado a la decisión de los tres tribunales (dos de ellos por mayoría): la conclusión según la cual no se verificaron actos expropiatorios en el proceso que conllevó la prohibición absoluta de minería en los páramos, a pesar de la existencia de títulos válidos y registrados en las zonas afectadas por la delimitación. En sede de expropiación, los tribunales consideraron que las demoras, incoherencias y desconexiones entre la autoridad minera y ambiental, y las instancias reportadas de minería ilegal no afectaban el propósito último legítimo perseguido con la prohibición⁹¹. En este escenario, la precaria articulación entre las instituciones fue valorada y considerada un supuesto de hecho relevante, pero insuficiente para contradecir la medida regulatoria dirigida a la protección de los ecosistemas de especial protección. Así las cosas, los tres tribunales desplazaron la noción de expropiación por el reconocimiento del ejercicio legítimo de los poderes de policía del Estado, el cual no genera una obligación de compensación, mucho menos de indemnización, pese a la afectación sustantiva al valor de las inversiones.

Por otra parte, la mayoría del tribunal de Eco Oro definió la violación del nivel mínimo de trato de manera diferente a los tribunales de Red Eagle, por mayoría, y Montauk, por unanimidad. En este escenario, los tribunales fueron más críticos en relación con los desórdenes y desarticulaciones en el proceso de ordenamiento territorial, así como en el proceso de balanceo de intereses por parte de la Corte Constitucional.

En el caso de Eco Oro, partiendo de una determinación, poco sustentada por decir lo menos, según la cual el nivel mínimo de trato reconoce prerrogativas como la transparencia, el respeto a las expectativas legítimas y la predictibilidad jurídica, la mayoría del tribunal condenó a Colombia por un hecho internacionalmente ilícito compuesto de las acciones⁹² y omisiones de varias autoridades del ejecutivo, invocando los pronunciamientos de la Corte Constitucional solo para señalar que el páramo seguía sin delimitarse a pesar de la orden legal contenida en la Sentencia T-361 de 2017, lo cual constituía una negación intencional de un deber legal⁹³. La mayoría observó que la ausencia de una delimitación final, en presunta desobediencia del mandato contenido en la Sentencia T-361 de 2017, le impidió a Eco Oro presentar un PTO, situación que no habría servido de justificación para que la ANM autorizara una prórroga adicional de la etapa de exploración. En este contexto, la mayoría del tribunal concluyó que a Eco Oro se le privó de la posibilidad de presentar para análisis su estudio de impacto ambiental, siendo este el específico daño objeto de cuantificación en la segunda fase del procedimiento.

En cuanto a Red Eagle y Montauk, las consideraciones de los tribunales fueron igualmente críticas de las instancias de desarticulación interinstitucional⁹⁴, pero más estrictas en la definición del estándar legal aplicable al nivel mínimo de trato. En ambos casos, los tribunales consideraron que los inversionistas habían incumplido su carga de la prueba de acreditar que el estándar incluye, bajo la costumbre internacional, prerrogativas como la protección de las expectativas legítimas, más propio de un estándar independiente de trato justo y equitativo⁹⁵. La exigencia de prueba de práctica estatal y *opinio juris* de los tribunales de Red Eagle y Montauk contrasta con la invocación de decisiones arbitrales previas con la que la mayoría del tribunal Eco Oro encontró cumplida su carga de argumentación⁹⁶. Por otra parte, los tribunales de Red Eagle y Montauk consideraron que las demoras, incoherencias y desarticulación eran

aceptables tratándose de un proceso tan complejo, máxime a la luz de los recursos limitados del Estado⁹⁷:

939. Las responsabilidades estatales son elaboradas y multifacéticas. La coordinación entre distintos departamentos del poder administrativo o judicial no es simple. Esto se torna aún más difícil cuando dicha coordinación requiere el involucramiento de la legislatura y el poder judicial. Es complejo alcanzar una coordinación eficiente. En un caso con este, lo relevante consiste en si la conducta y el efecto de dicha conducta sobre el inversionista constituyen una violación del ALC. Sobre la base de lo que antecede, ese Tribunal entiende que no.

Por tratarse de una invocación exclusiva de Montauk, el tribunal arbitral se pronunció sobre la posibilidad de que la Sentencia C-035, por sí misma, violara el estándar de nivel mínimo de tratado. Aunque unánime, la decisión del tribunal revela su disgusto con la forma en que la Corte Constitucional varió de posiciones entre 2011 y 2016, pasando a resolver, con la misma información, que la existencia de un régimen de transición no era compatible con la especial protección que en el largo plazo requieren los ecosistemas especialmente protegidos. Observando que se trataba de una decisión con visos de arbitrariedad, el tribunal de Montauk fue deferente frente al balance de intereses en tensión, aclarando que les corresponde a las cortes constitucionales de los Estados definir los nuevos caminos por recorrer en relación con la persecución de los intereses sociales más relevantes.

6

Conclusiones y recomendaciones

Resultado del análisis presentado a lo largo de este documento, a continuación, se exponen conclusiones y recomendaciones para una adecuada planificación de los sectores de agricultura, ambiental y minero energético:

- a) La planificación de la vocación productiva y de la regulación de los usos de suelos en los territorios requiere de una visión omnicomprensiva que, desde el Gobierno nacional, en su conjunto, las entidades territoriales y las comunidades, determine con perspectiva estratégica y enfoque de país las zonas donde pueden coexistir actividades estratégicas mineras, de producción de alimentos e incluso de protección, conservación o restauración ambiental. Como dan cuenta los dos procesos analizados (APPA La Guajira y Reserva Temporal de Santurbán), existe un proceso incipiente de entendimiento y de coordinación intersectorial que brinda un punto de partida.

TRANSFORMAR ES CONSTRUIR

Insumos para debate público sobre la minería hacia una transición energética justa

- b) Es preponderante el papel que desempeñen las unidades de planeación de los sectores (UPRA, UPME, viceministerios y direcciones del MinAmbiente) en la armonización de las ZRP, AEM, reservas ambientales temporales, ZPPA y APPA con el apoyo técnico que pueda brindar el DNP como coordinador de las políticas públicas; articulador entre la planeación gubernamental y su adopción por los niveles de gobierno; y ente a cargo de la ejecución, evaluación y seguimiento de las políticas, los planes, los programas y los proyectos tanto de presupuesto general de la nación y del plan de inversiones públicas, como del Sistema General de Regalías (Decreto 1893 de 2001).
- c) Es imperioso para la planificación territorial y como instrumento de coordinación entre el orden nacional y el territorial, que interconecta las prioridades del desarrollo local con la planeación estratégica nacional, la expedición del decreto reglamentario del parágrafo 1.º del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, por parte del MinVivienda y el DNP, a través del cual se defina el procedimiento para el desarrollo, actualización y disposición de la información documental técnica, jurídica y geoespacial de las determinantes. Ello se enmarca en el modelo del Sistema de Administración del Territorio (SAT), bajo el Modelo de Dominio de Administración de Tierras (LADM, por sus siglas en inglés), que facilita la interoperabilidad entre los sistemas de información geográfica de las instituciones que producen o administran información de tierras en Colombia. A partir de este inventario de datos geográficos se podrán adoptar decisiones en el territorio con información precisa y confrontada⁹⁸.
- d) Urge que el MinAmbiente, en cumplimiento a la orden 1.1.3 de la Sentencia de Ventanilla Minera —previa coordinación con las autoridades del sector minero energético— emita el acto administrativo de cartografía de las áreas de protección para dotar de certeza a todos los actores sobre las zonas de reserva temporal donde se prohíbe o restringe la actividad minera.
- e) Si bien la modificación del APPA de La Guajira es un avance en el camino correcto para garantizar la coexistencia de actividades agrícolas, ambientales y mineras, quedan por resolver inquietudes como el alcance y los efectos de las áreas de referencia, tanto de la frontera agrícola como de las ZRP, y la participación ciudadana y de las entidades territoriales en dichas etapas, así como la definición del plazo para la culminación de los estudios de mayor profundidad técnica que sustentan la existencia de las zonas, bien sean agrológicos (aptitud y capacidad de producción agrícola, pecuaria o forestal), ambientales (análisis de valores de protección o conservación ecosistémica) o mineros (análisis de potencial de minerales estratégicos para la transición energética).
- f) Al diálogo propuesto por el MinAgricultura en los documentos técnicos que sustentan las resoluciones de declaratorias de APPA⁹⁹ debe ser convocado el sector ambiente, no como mediador, sino en su condición de actor fundamental del proceso de planificación territorial que exige la coordinación minero-ambiental. Esto lo ha constatado la jurisdicción contencioso-administrativa, precisamente para no recaer en situaciones evidenciadas en el pasado ligadas a fenómenos de titulación minera indiscriminada e inconsulta que impactan las determinantes ambientales u otras categorías de ordenación del territorio, como la protección de la producción alimentaria.

- g) Un correcto entendimiento del Estado colombiano sobre la reserva de minerales estratégicos para la transición energética permite sinergias entre sectores administrativos, niveles de gobierno y comunidades, y sector privado productivo, ya que, como se ha mencionado, sin ánimo exhaustivo, los minerales como los fosfatos y las calizas son requeridos, ya sea para la elaboración de fertilizantes o la disponibilidad de nutrientes en la producción de alimentos, precisamente en garantía de la soberanía alimentaria. Otros minerales estratégicos existentes en el país, como las arenas silíceas o el cobre, por solo mencionar algunos, son indispensables para la transición energética que sustenta el desarrollo de FNCR, como la solar, eólica, geotérmica, entre otras, cuya finalidad última es el desarrollo de tecnologías limpias para la producción de energía, la eficiencia energética, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y la preservación y conservación de los recursos naturales renovables.
- h) La planificación de la exploración y explotación de los minerales estratégicos, bajo un modelo no extractivista, enfocado en el desarrollo de encadenamientos productivos, con fines de reindustrialización y generación de riqueza, mediante la delimitación y declaración de AEM, conlleva ventajas importantes para el Estado en su conjunto, como la realización de procesos competitivos que mejoren las condiciones económicas: al participar en las rondas mineras (fee o canon de entrada); durante las etapas de ofertas y contraofertas; y tras la adjudicación, que se contraen al cobro de contraprestaciones económicas contractuales adicionales al pago de canon superficial y regalías; pero además condiciones especiales para la exploración o explotación minera, por ejemplo, la reserva de parte del mineral para uso nacional.
- i) El Estado en general debe considerar al momento de la definición de la política pública minera que un modelo eficiente de asignación de AEM implica, en casi la totalidad de los casos, una inversión importante de capital en campañas exploratorias, planeamiento minero y construcción y montaje de infraestructuras, según los estándares requeridos, cuya tasa de retorno es de largo plazo. En ese entendido, limitar la coordinación minera, ambiental y agrícola en ZRP y AEM con fines de legalización y formalización minera de pequeña escala y minería tradicional puede tornar inviable económicamente la asignación de dichas áreas.
- j) La minería moderna es sustentable si se hace con la participación incidente y la anuencia de las comunidades (lo que se conoce comúnmente como licencia social)¹⁰⁰, bajo la responsabilidad de atender y mitigar los impactos ambientales en las operaciones. Así, la Corte Constitucional en la Sentencia C-389 de 2016 declaró la exequibilidad condicionada de varios artículos de la Ley 685 de 2001:

Bajo el entendido de que la autoridad minera deberá verificar **mínimos de idoneidad laboral y ambiental**, antes de entregar un título minero, en atención a la naturaleza de la concesión solicitada, y con base en criterios diferenciales entre los distintos tipos de minería, y extensión de los proyectos, **así como establecer un procedimiento que asegure la participación ciudadana**, sin perjuicio de la especial de los grupos étnicamente diferenciados. (negrillas propias)

Todo esto sin perjuicio del deber de consulta previa en el caso de presencia de comunidades étnicas.

- k) Otros proyectos e instrumentos normativos, como el proyecto de ley presentado el 30 de septiembre de 2025 ante el Congreso de la República denominado: Ley Minera para la Transición Energética Justa, la Reindustrialización Nacional y la Minería para la Vida, y la publicación a comentarios por parte de la UPME del proyecto que adopta el *Plan Nacional de Desarrollo Minero 2024-2035*, prevén otras propuestas de planificación minera territorial mediante el establecimiento de Zonas Aptas y Zonas Excluidas de la Minería o la modelación de escenarios mineros uno de cuyos ejes estratégicos para la construcción del PND es la planificación de la actividad minera, cuya deliberación natural recae ahora, en su orden, en la instancia legislativa o en la participación ciudadana mediante la presentación de comentarios al proyecto reglamentario.
- l) Como quedó sentado en el presente texto, los riesgos de activación de posibles controversias internacionales de inversión cubiertas bajo tratados de inversión o de libre comercio suscritos por Colombia, ligados a la planificación minera en los territorios, dependerán de la salvaguarda a cargo de los diversos sectores administrativos y autoridades internas frente a los límites, no siempre nítidos, entre una diferencia de criterios razonable y ponderada que es connatural a estas definiciones, o una total ausencia de coordinación o desarticulación que conlleve la afectación a los estándares de inversión.

Notas y referencias

¹ La Corte también sostuvo:

La concesión no implica una privatización de los recursos ecológicos públicos ni un abandono de las responsabilidades ambientales de las autoridades, por lo cual la utilización de ese instrumento jurídico para permitir la explotación de recursos naturales no viola en sí misma la Carta.

Véase: Sentencia C-126 de 1998. (1.º de abril de 1998). Corte Constitucional de Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-126-98.htm>

² Sentencia C-126 de 1998. (1.º de abril de 1998). Corte Constitucional de Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-126-98.htm>

³ Sentencia C-126 de 1998. (1.º de abril de 1998). Corte Constitucional de Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-126-98.htm>

⁴ Véase la Sentencia SU-018 de 2024 de la Corte Constitucional de Colombia:

137. La Constitución ecológica está desarrollada, principalmente, en los artículos 2, 8, 49, 58, 79, 80, 90, 95, 300, 330, 313, 333 y 334 superiores. Estos artículos se pueden categorizar entre aquellos que establecen deberes con el medio ambiente, los que señalan derechos y deberes de las personas relacionados con la actividad humana, y los que disponen limitaciones a la actividad económica.

⁵ Véanse los artículos 8.º y 78-82, entre otras disposiciones, de la Constitución Política de 1991: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

⁶ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (s. f.). *Tratados internacionales*. <https://www.minambiente.gov.co/asuntos-internacionales/tratados-internacionales/>

⁷ Esta es una ley:

Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.

⁸ Artículo 7.º de la Ley 99 de 1993.

⁹ Véase la Sentencia SU-018 de 2024 de la Corte Constitucional de Colombia: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/su018-24.htm>

¹⁰ En dicha oportunidad, la Corte declaró exequible el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, que incluía una aplicación concreta del principio de precaución. Véase la Sentencia C-071 de 2003 de la Corte Constitucional: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-071-03.htm>

¹¹ Sentencia C-293 de 2002. (2002). Corte Constitucional de Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-293-02.htm>

¹² Sentencia C-293 de 2002. (2002). Corte Constitucional de Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-293-02.htm>

¹³ Sentencia T-298 de 2017. (2017). Corte Constitucional de Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-298-17.htm>

¹⁴ Este artículo indica:

ARTÍCULO 34. ZONAS EXCLUIBLES DE LA MINERÍA. No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y que, de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia, expresamente excluyan dichos trabajos y obras. // <Inciso CONDICIONALMENTE exequible> Las zonas de exclusión mencionadas serán las que se constituyan conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestales. Estas zonas para producir estos efectos, deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales con la colaboración de la autoridad minera, en aquellas áreas de interés minero. //<Inciso CONDICIONALMENTE exequible> Para que puedan excluirse o restringirse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en las zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente, el acto que las declare deberá estar expresamente motivado en estudios que determinen la incompatibilidad o restricción en relación con las actividades mineras. //<Inciso CONDICIONALMENTE exequible> No obstante, la autoridad minera previo acto administrativo fundamentado de la autoridad ambiental que decrete la sustracción del área requerida, podrá autorizar que en las zonas mencionadas en el presente artículo, con excepción de los parques, puedan adelantarse actividades mineras en forma restringida o sólo por determinados métodos y sistemas de extracción que no afecten los objetivos de la zona de exclusión. Para tal efecto, el interesado en el Contrato de Concesión deberá presentar los estudios que demuestren la compatibilidad de las actividades mineras con tales objetivos.

¹⁵ Sentencia C-339 de 2002. (7 de mayo de 2002). Corte Constitucional de Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-339-02.htm>

¹⁶ Sentencia C-339 de 2002. (7 de mayo de 2002). Corte Constitucional de Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-339-02.htm>

¹⁷ Sentencia C-339 de 2002. (7 de mayo de 2002). Corte Constitucional de Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-339-02.htm>

¹⁸ Sentencia C-443 de 2009. (8 de julio de 2009). Corte Constitucional de Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-443-09.htm>

¹⁹ "Por el cual se establecen parámetros para el señalamiento de unas reservas de recursos naturales de manera temporal y se dictan otras disposiciones".

²⁰ Categorías del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) o cualquier otra categoría de conservación *in situ* del país.

²¹ "Por medio de la cual se establecen unas reservas de recursos naturales de manera temporal como zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y se dictan otras disposiciones".

²² "Por medio de la cual se adopta una cartografía oficial y se modifica el artículo segundo, inciso primero de la Resolución 0705 de 2013".

²³ El MinAmbiente ha prorrogado dicha reserva ambiental temporal, a través de las resoluciones 1433 de 2017, 1310 de 2018, 960 de 2019, 708 de 2021, 630 de 2023 y 0924 de 2025.

²⁴ Esta resolución ha sido prorrogada por el MinAmbiente en varias oportunidades, mediante las resoluciones 2157 de 2017, 1987 de 2018, 1675 de 2019, 1125 de 2021 y 1119 de 2023.

²⁵ Esta es una resolución:

Por medio de la cual se declara reservada un área de carácter temporal como zona de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, en áreas de los municipios de Becerril, El Paso y la Jagua de Ibirico del Departamento del Cesar.

²⁶ "Por la cual se declara una Zona de Reserva de Recursos Naturales Renovables de carácter temporal en los municipios de Jericó, Támesis, Valparaíso, Santa Bárbara, Fredonia y La Pintada, del Suroeste Antioqueño, y se toman otras determinaciones".

²⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Bogotá, D. C., 7 de febrero de 2025. Radicación núm.: 11001 03 24 000 2024 00139 00, providencia en la cual fue denegada la solicitud de suspensión provisional del Decreto 044 del 30 de enero de 2024.

²⁸ El presente análisis de la regulación de áreas de protección y del régimen de uso de suelos agrícolas se concentra en el marco constitucional vigente, sin perjuicio de lo cual se aclara que dicho estatuto de protección bien puede expandirse a otras disposiciones previas como, de manera enunciativa: Decreto Ley 2811 de 1974 (art. 178) o Código Nacional de Recursos Naturales, el artículo 1.º de la Ley 12 de 1982, que define la Zona de Reserva Agrícola como el área rural contigua a la zona urbana, destinada principalmente a la producción agrícola, pecuaria y forestal, etc.

²⁹ El artículo 38 de la Ley 160 de 1994 define la UAF como:

La empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio.

³⁰ Véase el artículo 9.º de la Ley 388 de 1997: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>

³¹ Este es un decreto:

Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones.

³² Véase el artículo 3.º

³³ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida".

³⁴ En lo que corresponde a la satisfacción del derecho a la alimentación el documento expone:

El derecho humano a la alimentación (DHA) tiene tres pilares soportados en una gobernanza interinstitucional: disponibilidad y accesibilidad a alimentos, así como su adecuación a las necesidades nutricionales de la población según su

curso de vida y las prácticas alimentarias territoriales. La disponibilidad se refiere a una oferta suficiente y sostenible de alimentos, el acceso se relaciona [sic] con la capacidad de pago para adquirir alimentos (aspecto que se profundiza en la Transformación de seguridad humana y los temas relacionados con ingresos) y a la disponibilidad física de los alimentos. Finalmente la adecuación implica que la alimentación sea completa, equilibrada, adecuada, diversificada e inocua para el desarrollo físico, mental, social y cultural de los individuos. De manera transversal, se encuentra inmersa la sostenibilidad que busca garantizar alimentos para las generaciones presentes y futuras.

Véase: Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida*. Autor.

³⁵ En este sentido, se indica:

b. Implementación y jerarquización de los determinantes de ordenamiento. // Se implementarán los determinantes del ordenamiento, definiendo los criterios para su simplificación y coordinación, y los estándares y procedimientos para su actualización e implementación en los POT. En la toma de decisiones de Ordenamiento territorial se reconocerá la prevalencia de los determinantes ambientales, en especial las relacionadas con las áreas protegidas y la gestión integral del recurso hídrico, y las de protección del suelo rural para garantizar el derecho a la alimentación de los colombianos. //En la adopción de los instrumentos mencionados dará énfasis al Ordenamiento territorial en torno al agua, la gestión integral del riesgo y la adaptación al cambio climático, así como el ordenamiento de la actividad minera y las condiciones para la definición de suelos de expansión urbana y suelos suburbanos. Los lineamientos y la zonificación que se expidan tendrán el carácter de 'determinantes' del Ordenamiento territorial para los planes de ordenamiento territorial departamentales, municipales o planes estratégicos metropolitanos, y para las actuaciones de las entidades públicas y de los particulares en el ámbito de la Sabana de Bogotá.

Véase: Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida*. Autor.

³⁶ Véase la Ley 1437 de 2011. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:

ARTÍCULO 8.º DEBER DE INFORMACIÓN AL PÚBLICO. Las autoridades deberán mantener a disposición de toda persona información completa y actualizada, en el sitio de atención y en la página electrónica, y suministrarla a través de los medios impresos y electrónicos de que disponga, y por medio telefónico o por correo, sobre los siguientes aspectos: [...] 8. Los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas. Para el efecto, deberán señalar el plazo dentro del cual se podrán presentar observaciones, de las cuales se dejará registro público. En todo caso la autoridad adoptará autónomamente la decisión que a su juicio sirva mejor el interés general.

³⁷ Barrancas, Distracción, El Molino, Fonseca, Hatonuevo, La Jagua del Pilar, San Juan del Cesar, Urumita y Villanueva.

³⁸ "Por la cual se identifican las Zonas de Protección para la Producción de Alimentos de la región suroeste del departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones".

³⁹ Concordante con el artículo 274 de la Ley 685 de 2001, según la cual una de las causales de rechazo de la propuesta de contrato de concesión es la superposición total con propuestas o contratos anteriores.

⁴⁰ Artículo declarado exequible condicionalmente, por los cargos analizados, por la Corte Constitucional, Sentencia C-035-16 de 2016:

En el entendido de que i) en relación con las áreas de reserva minera definidas con anterioridad a la notificación de la presente sentencia, la autoridad competente deberá concertar con las autoridades locales de los municipios donde están ubicadas, con anterioridad al inicio del proceso de selección objetiva de las áreas de concesión minera, y ii) en cualquier caso, la Autoridad Nacional Minera y el Ministerio de Minas y Energía deberán garantizar que la definición y oferta de dichas áreas sean compatibles con los planes de ordenamiento territorial respectivos. (subrayado propio)

⁴¹ Véase el artículo 3.º de la Ley 1450 de 2011.

⁴² Agencia Nacional de Minería. (2023). *Lineamientos para el establecimiento de minerales estratégicos en Colombia*. <https://www.anm.gov.co/lineamientos-minerales-estrategicos>

⁴³ Oro (Au), platino (Pt), cobre (Cu), minerales de fosfatos (P), minerales de potasio (K), minerales de magnesio (Mg), carbón metalúrgico y térmico, uranio (U), hierro (Fe), minerales de niobio y tantalio (conocidos como coltán) y/o arenas negras o industriales, incluyendo sus minerales asociados, derivados o concentrados.

⁴⁴ En el mismo sentido, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, radicación 05001-23-33-000-2022-00857-01 (69.739), sentencia de segunda instancia del 2 de agosto de 2024. CP Freddy Ibarra Martínez.

⁴⁵ Este artículo indica:

ARTÍCULO 20. ÁREAS DE RESERVA PARA EL DESARROLLO MINERO. Las áreas de reserva para el desarrollo minero serán las siguientes: **Áreas de Reserva Estratégica Mineras:** La Autoridad Minera Nacional determinará los minerales de interés estratégico para el país, respecto de los cuales, con base en la información geocientífica disponible, podrá delimitar indefinidamente áreas especiales que se encuentren libres. // Estas áreas serán objeto de evaluación sobre su potencial minero, para lo cual se deberán adelantar estudios geológicos mineros por parte del Servicio Geológico Colombiano y/o por terceros contratados por la Autoridad Minera Nacional. Con base en dicha evaluación, esta Autoridad seleccionará las áreas que presenten un alto potencial minero. // Estas áreas se otorgarán mediante proceso de selección objetiva. En los términos de referencia de este proceso, la Autoridad Nacional Minera establecerá los requisitos mínimos de participación, los factores de calificación, las obligaciones especiales del concesionario y podrá establecer las contraprestaciones económicas mínimas adicionales a las regalías. Sobre estas áreas no se recibirán nuevas propuestas ni se suscribirán contratos de concesión minera. Para estos efectos la Autoridad Minera contará con la colaboración del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. // La

Autoridad Nacional Minera dará por terminada la delimitación, cuando las áreas evaluadas no sean seleccionadas, caso en el cual quedarán libres para ser otorgadas mediante el régimen ordinario del Código de Minas. Cuando no se presente licitante u oferente la Autoridad Nacional Minera podrá mantener la delimitación para un futuro proceso de selección sin perjuicio de darla por terminada en cualquier tiempo. // El Gobierno nacional reglamentará la materia a que aluden los incisos anteriores. En los Contratos Especiales de Exploración y Explotación que se deriven de estas delimitaciones, se podrán establecer reglas y obligaciones especiales adicionales o distintas a las establecidas en el Código de Minas. // Por su parte, la información geológica, geoquímica y geofísica que el Servicio Geológico Colombiano genere a partir de la declaratoria de las áreas estratégicas mineras por parte de la Autoridad Minera y que permita evaluar el potencial mineral de tales áreas, tendrá el carácter de reservada por el mismo término en que la Autoridad Minera declare dichas zonas como estratégicas mineras o hasta tanto deba darse a conocer en desarrollo de los procesos de selección objetiva que adelante la Autoridad Minera para el otorgamiento de contratos de concesión especial en estas áreas. // **Áreas de Reserva para la formalización:** La Autoridad Minera Nacional podrá delimitar áreas de Reserva Estratégica Minera para la formalización de pequeños mineros, sobre áreas libres o aquellas que sean entregadas a través de la figura de devolución de áreas para la formalización minera. // **Áreas de Reserva para el desarrollo minero-energético:** El Ministerio de Minas y Energía delimitará las zonas estratégicas para el desarrollo minero-energético en un término no mayor de doce (12) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. Estas zonas se declaran por un término de dos (2) años prorrogables por el mismo término y su objetivo es permitir el manejo ordenado de los recursos naturales no renovables propendiendo por la maximización del uso de los recursos ajustándose a las mejores prácticas internacionalmente aceptadas. // Sobre estas áreas no se recibirán nuevas propuestas ni se suscribirán contratos de concesión minera de carbón. Lo anterior con el fin de que estas áreas sean otorgadas por la autoridad correspondiente a través de un proceso de selección objetiva, en el cual dicha autoridad establecerá los términos de referencia. // En casos de superposiciones de áreas entre yacimientos no convencionales y títulos mineros, en virtud de un acuerdo operacional, la Autoridad Minera Nacional autorizará la suspensión de los títulos mineros sin afectar el tiempo contractual. // Ante la suspensión del título minero por la causal antes señalada, el titular minero podrá solicitar la modificación del instrumento de control ambiental, incluyendo un capítulo de cierre temporal. La autoridad ambiental tramitará dicha modificación.

No podrán ser áreas de reservas para el desarrollo minero las áreas delimitadas como páramos y humedales. // **PARÁGRAFO 1.º** Las áreas estratégicas mineras creadas con base en el artículo 108 de la Ley 1450 de 2011 mantendrán su vigencia pero se sujetarán al régimen previsto en el presente artículo. // **PARÁGRAFO 2.º** No podrán declararse áreas de reserva para el desarrollo minero en zonas de exclusión de conformidad con lo dispuesto por la normatividad vigente. (negrillas propias)

⁴⁶ Esto es así porque, a juicio de los accionantes, las normas acusadas impactan negativamente la situación de los pobladores rurales y la producción de alimentos; vulneran el deber de promoción de acceso progresivo a la tierra; y vulneran los derechos a la alimentación, seguridad y soberanía alimentarias.

⁴⁷ Sentencia C-035 de 2016. (2016). Corte Constitucional de Colombia.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-035-16>

⁴⁸ Sentencia C-035 de 2016. (2016). Corte Constitucional de Colombia.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-035-16>

⁴⁹ Sentencia C-035 de 2016. (2016). Corte Constitucional de Colombia.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-035-16>

⁵⁰ "Por medio del cual se establece un marco jurídico especial en materia de Legalización y Formalización Minera, así como para su financiamiento, comercialización y se establece una normatividad especial en materia ambiental".

⁵¹ La resolución indica:

Cobre (Cu) y sus minerales asociados, derivados o concentrados. Níquel (Ni) y sus minerales asociados, derivados o concentrados. Zinc (Zn) y sus minerales asociados, derivados o concentrados. Metales del Grupo del Platino [Platino (Pt), Paladio (Pd), Rutenio (Ru), Rodio (Rh), Osmio (Os) e Iridio (Ir)] y sus minerales asociados, derivados o concentrados. Hierro (Fe) y sus minerales asociados, derivados o concentrados. Manganeso (Mn) y sus minerales asociados, derivados o concentrados. Carbón metalúrgico. Fosfatos [fosforita o roca fosfórica (P2O5 > 20 %) y roca fosfática (P2O5 < 20 %)] y sus minerales asociados, derivados o concentrados. Minerales de Magnesio (Mg) y sus minerales asociados, derivados o concentrados. Bauxita y demás minerales de Aluminio, y sus minerales asociados, derivados o concentrados. Oro (Au) y sus minerales asociados o concentrados. Esmeraldas y sus minerales asociados. Materiales de construcción, limitados únicamente a arenas, gravas y arcillas. Arenas silíceas, Silicio (Si) y sus minerales asociados, derivados o concentrados. Caliza y sus minerales asociados, derivados o concentrados. Yeso y sus minerales asociados, derivados o concentrados. Cromo y sus minerales asociados, derivados o concentrados.

⁵² A saber:

a) Que se delimiten áreas para minerales de interés estratégico para el país que aporten a la transición energética, a la reindustrialización, a la seguridad alimentaria, al autoabastecimiento mineral y al desarrollo industrial y de la infraestructura pública. b) Que mediante estudios geocientíficos, se establezca que las áreas cuenten con alto potencial de minerales de interés estratégico para el País. c) Que se agoten los procedimientos de consulta previa y obtención del consentimiento libre, previo e informado, cuando aplique, de conformidad con lo que determine la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior o la entidad que haga sus veces. d) Que se adelanten procesos de concertación con las autoridades competentes en los territorios priorizados para la delimitación de áreas, en el marco de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. e) Que se tengan en consideración los instrumentos de ordenamiento territorial, determinando si

la actividad minera está permitida en las áreas de interés priorizadas. f) Que se identifiquen las áreas de interés estratégico ambiental, los determinantes ambientales y sociales que excluyen y/o restringen la actividad minera y se realicen los recortes que correspondan. g) Que se verifiquen fuentes primarias o secundarias de información oficial, que permitan validar la presencia de mineros tradicionales y pequeños mineros en las Zonas Reservadas con Potencial, para la delimitación de Áreas de Reserva Estratégica Minera, Áreas de Reserva Estratégica Minera para el desarrollo de proyectos asociativos y/o Áreas de Reserva para la Formalización.

⁵³ Esta resolución fue precedida por la expedición por parte del MinAgricultura de la Resolución 230 del 21 de julio de 2023, "por la cual se declara una Zona de Protección para la Producción de Alimentos en el departamento de La Guajira y se dictan otras disposiciones".

⁵⁴ Documento técnico *Identificación de las áreas de protección para la producción de alimentos (APPA) en la Región Sur del Departamento de La Guajira – Municipios de La Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Distracción, Fonseca, Barrancas y Hatonuevo* (pp. 289-290).

⁵⁵ La jurisprudencia constitucional y contenciosa ha precisado frente a las categorías de derecho adquirido y situación jurídica consolidada que, en aquellas actividades declaradas como de utilidad pública o interés social —como es el caso de la minería—, artículo 13 de la Ley 685 de 2001, lo correcto es hablar de situación jurídica más que de derecho adquirido. Así se ve en las sentencias C-604 de 2000, C-035 de 2016, C-192 de 2016 y AP. 250002341000-2013-02459-01 del 4 de agosto de 2022, donde el Consejo de Estado señaló:

De conformidad con el segundo aparte de ese precepto [se refiere al artículo 58 de la Constitución Política], aquellas situaciones particulares que envuelven un contexto de conflicto asociado a la utilidad pública o al interés social, no son propiamente derechos adquiridos. Por ello, la jurisprudencia constitucional ha optado por utilizar el concepto de 'situación jurídica consolidada', en los siguientes términos: [...] La institución de los derechos adquiridos propiamente tales, solamente se aplica en el derecho privado pues en el derecho público la doctrina y la jurisprudencia consideran que es más apropiado hablar de situaciones jurídicas consolidadas.

Esto porque en dichas condiciones el Estado preserva la potestad de modificar bajo parámetros de razonabilidad las situaciones jurídicas consolidadas, por lo que dichos derechos de los particulares no resultan intangibles.

⁵⁶ Página 246 y siguientes.

⁵⁷ La meta corresponde a 30 AEM adjudicadas para el cuatrienio 2022-2026.

⁵⁸ Así se indicó en la parte considerativa de la Resolución 289 de 2025:

Que, en virtud de las mesas de trabajo y la retroalimentación interna con los otros sectores que se han adelantado respecto de la declaratoria de las APPA y la consulta pública ciudadana, al ser la minería una de las actividades económicas que se desarrollan en el territorio del Sur de La Guajira, se excluyó del numeral 8.4.3.1 y se incluyó en el numeral 10.10 del Documento Técnico de Soporte ampliando los lineamientos para el desarrollo de dicha actividad, así como para el desarrollo de la infraestructura vial, servicios públicos y energía.

⁵⁹ Ello para corregir situaciones del pasado, por ejemplo, la reserva temporal declarada por el MinAmbiente a través de la Resolución 1628 de 2015, en específico en el polígono 4 de la serranía del Perijá, que luego se superpuso con una de las AEM declaradas por la ANM conforme a las resoluciones 045 y 046 del 3 de mayo de 2022, que delimitaron y declararon dos Áreas de Reserva Estratégica Minera para carbón térmico, denominadas AEM Bloque 19 y Bloque 20 en el departamento del Cesar, en concordancia con la Resolución 180102 del 30 de enero de 2012 (MinEnergía), que definió dicho mineral como estratégico.

⁶⁰ Artículos 2.2.5.1.5.4 y 2.2.5.1.5.5 del Decreto 1077 de 2015, que regula la clasificación de la minería para las etapas de exploración, construcción y montaje, y explotación, según las áreas otorgadas en el título minero y el volumen de la producción minera máxima anual, de acuerdo con el grupo de mineral correspondiente.

⁶¹ Estos polígonos, reservados en su momento por la ANM, hacían parte inicialmente del título minero 3452, adjudicado a Eco Oro Minerales Corp. Sucursal Colombia y liquidado por la causal de renuncia del titular minero al contrato de concesión.

⁶² Dada la extensión de los capítulos que conforman la presente obra, la investigación detallada de factores de índole socioambiental, de participación ciudadana y de control social exceden el alcance del presente documento.

⁶³ Del pronunciamiento del Tribunal Administrativo de Santander en ejercicio de la protección de derechos e intereses colectivos se destaca la aplicación del reciente pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-32/25 del 29 de mayo de 2025, en la cual el órgano del sistema interamericano fijó estándares sobre los deberes de los Estados parte para la atención de la crisis climática, en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos y los deberes de preservación, prevención y garantía de dichos ecosistemas.

⁶⁴ Renuncia aceptada por la ANM mediante la Resolución VSC-0365 del 13 de mayo de 2019 y acta de liquidación bilateral del contrato de concesión minera del 30 de septiembre de 2020.

⁶⁵ Véase el artículo 113 de la Ley 685 de 2001.

⁶⁶ Agradezco los comentarios y aportes valiosos hechos a este apartado del documento por parte del experto en derecho internacional Giovanny Vega Barbosa.

⁶⁷ Eco Oro Minerals Corp. v. Republic of Colombia, ICSID Case N.º ARB/16/41, Decision on Jurisdiction, Liability and Directions on Quantum, September 9, 2021 [Eco Oro]. Se hará referencia principalmente a la decisión de responsabilidad de 2021, no al laudo sobre daños de 2024, pues la primera contiene el análisis de responsabilidad.

⁶⁸ Montauk Metals Inc. (formerly known as Galway Gold Inc.) v. Republic of Colombia, ICSID Case N.º ARB/18/13, Award, June 7, 2024 [Montauk].

⁶⁹ Red Eagle Exploration Limited v. Republic of Colombia, ICSID Case N.º ARB/18/12, Award, February 28, 2024 [Red Eagle].

⁷⁰ La situación jurídica de Galway era diferente a la de Eco Oro y Red Eagle, pues nunca fue titular minero, sino parte de un contrato de opción para adquirir un contrato de concesión minera.

⁷¹ En un sector económico distinto, América Móvil y Telefónica, bajo el TLC Colombia - México y el APPRI Colombia - España, respectivamente, atacaron directamente, con éxito en el caso de Telefónica, una decisión de la Corte Constitucional que habría consolidado una actuación manifiestamente discriminatoria.

⁷² Andreotti, N. (2025). The Colombian Santurbán Páramo saga and its contribution to the development of international investment law and arbitration. *Arbitration International*, 41(2), 401-415.

⁷³ Cotula, L., & Perrone, N. (2024) Seeing Santurbán through ISDS: A sociolegal case study of Eco Oro v. Colombia. *Leiden Journal of International Law*, 37(2), 440-461. doi: 10.1017/S0922156523000730.

⁷⁴ Córdova, C. (2025). Montauk Metals Inc. v. Colombia. A new case on environmental exceptions and investment protection treaties. *ICSID Review - Foreign Investment Law Journal*. <https://doi.org/10.1093/icsidreview/siaf011> | Garden, R. (2023). Eco Oro v. Colombia: The brave new world of environmental exceptions. *ICSID Review - Foreign Investment Law Journal*, 38(1), 17-24, <https://doi-org.ez.unisabana.edu.co/10.1093/icsidreview/siac020>

⁷⁵ Las actividades de Greystar se dieron en el municipio de Angostura, en una región que reporta actividades mineras ancestrales desde las épocas precolombinas.

⁷⁶ Esta es una ley:

Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.

⁷⁷ Artículo 1.^º (4).

⁷⁸ Resolutivo 9.^º

⁷⁹ El tribunal de Montauk señaló expresamente que el artículo 3.^º de la Ley 1382 modificó el artículo 34 del Código de Minas y protegió a quienes ya tenían un contrato de concesión, permitiéndoles continuar con sus actividades, pero sin posibilidad de prórroga (Montauk, párr. 690).

⁸⁰ En atención a que la Ley 1382 contenía nuevas reglas de protección ambiental, una declaración de inconstitucionalidad simple hubiera generado un nivel de desprotección constitucional mayor (Sentencia C-366/11, mayo 11, párr. 46).

⁸¹ Durante los arbitrajes, Colombia fue explícito en distinguir la Ley 1450 de la Ley 1382. En particular, subrayó que la Ley 1450 no solo prohíbe la minería en páramos, sino también (i) con efecto inmediato, la exploración y explotación de hidrocarburos, la construcción de refinerías y las actividades agrícolas en ecosistemas de páramos; (ii) no incluyó un régimen de transición para actividades de construcción y explotación autorizadas por una licencia ambiental o instrumento ambiental equivalente (Montauk, párr. 258).

⁸² Montauk (párr. 431).

⁸³ Montauk (párr. 688).

⁸⁴ Montauk (párr. 695).

⁸⁵ Eco Oro (párr. 479).

⁸⁶ Montauk (párr. 697).

⁸⁷ Montauk (párr. 698).

⁸⁸ Los contratos podrían continuar sin posibilidad de prórroga siempre y cuando cumplan con las siguientes condiciones: (i) tener un título válido; (ii) estar en etapa de exploración y explotación; y (iii) tener una licencia ambiental o instrumento ambiental equivalente de control y manejo (Ley 1753 de 2015, art. 173, par. 1.º).

⁸⁹ Sentencia C-035 de 2016 (párr. 175).

⁹⁰ Sentencia C-035 de 2016 (párr. 176).

⁹¹ Al respecto:

Por mayoría, el Tribunal no considera que esté presente el elemento necesario de severidad, en vista del indudable propósito bona fide de estas Medidas Impugnadas y la proporcionalidad general del límite actual de la delimitación cuando se considera frente a una conclusión científica razonable (aunque no unánime) en cuanto a la necesidad de incluir una Zona de Transición en el área delimitada, el tamaño del páramo resultante y la necesidad de incluir una Zona de Transición en el área delimitada, el tamaño del páramo resultante y la necesidad de adoptar una metodología coherente para la totalidad del área delimitada. (Eco Oro, párr. 698).

⁹² Eco Oro (párr. 754).

⁹³ Eco Oro (párr. 810).

⁹⁴ En este sentido:

937. Es claro que la Demandada no actuó libre de culpa en la determinación de la protección de las zonas de páramos en donde se excluirían las actividades mineras, el Páramo Santurbán-Berlín, en este caso. La legislatura, el ejecutivo y el poder judicial actuaron de forma inconsistente al determinar las zonas de páramos protegidas. Ciertamente, hubo retrasos. Pero el Tribunal no cree que dicha conducta configure una violación del estándar de TJE en virtud del ALC, entendido como un estándar mínimo del derecho internacional.

⁹⁵ Red Eagle (párr. 293). Montauk (párr. 949).

⁹⁶ "754. Revisando decisiones anteriores"; "755. Tras analizar las decisiones pertinentes".

⁹⁷ Red Eagle (párr. 309).

⁹⁸ Ello es aún más demandante si nos atenemos a que en la actualidad una cifra superior al 80 % de los municipios del país tienen desactualizados sus instrumentos de ordenamiento territorial (POT, PBOT o EOT), lo cual exige una administración de datos interoperable para la debida actualización y el debido control en la administración del territorio.

⁹⁹ En este sentido:

La actividad agrícola y la actividad minera pueden coexistir en el territorio con una mediación del sector ambiental, ya que este último actor es quien realiza el seguimiento, para que las prácticas de los dos sectores sean ejecutadas en términos de sostenibilidad ambiental. Pág. 294.

Véase la página 294 de Unidad de Planificación Rural Agropecuaria. (2025). *Identificación de las áreas de protección para la producción de alimentos (APPA) en la región sur del departamento de La Guajira. Municipios de Barrancas, Distracción, El Molino, Fonseca, Hatonuevo, La Jagua del Pilar, San Juan del Cesar, Urumita y Villanueva del departamento de La Guajira. Autor.*

TRANSFORMAR ES CONSTRUIR

Insumos para debate público sobre la minería hacia una transición energética justa

¹⁰⁰ Buena muestra del avance en la participación informada y activa de las comunidades lo constituye la implementación por parte de la ANM de las audiencias públicas mineras, que aplican los estándares constitucionales de participación fijados por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-095 de 2018.



ISBN: 978-628-95412-7-4



9 786289 541274

 **HEINRICH BÖLL STIFTUNG**
BOGOTÁ
Colombia