REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - Nº 1964 | Bogotá, D. C., jueves, 16 de octubre de 2025 | EDICIÓN DE 93 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ, SECRETARIO GENERAL DEL SENADO, www.secretariasenado.gov.co — JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA, SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA, www.camara.gov.co

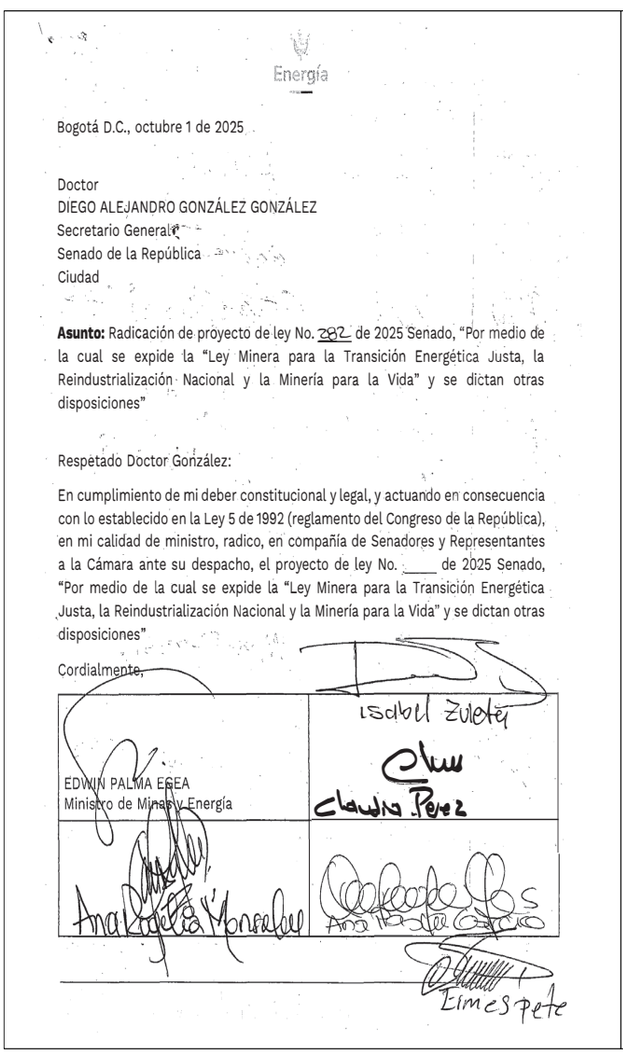
RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 282 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se expide la "Ley Minera para la Transición Energética Justa, la Reindustrialización Nacional y la Minería para la Vida" y se dictan otras disposiciones.



Energía

Bogotá D.C., octubre 1 de 2025

Doctor
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Senado de la República
Ciudad

Asunto: Radicación de proyecto de ley No. 282 de 2025 Senado, "Por medio de la cual se expide la "Ley Minera para la Transición Energética Justa, la Reindustrialización Nacional y la Minería para la Vida" y se dictan otras disposiciones"

Respetado Doctor González:

En cumplimiento de mi deber constitucional y legal, y actuando en consecuencia con lo establecido en la Ley 5 de 1992 (reglamento del Congreso de la República), en mi calidad de ministro, radico, en compañía de Senadores y Representantes a la Cámara ante su despacho, el proyecto de ley No. ____ de 2025 Senado, "Por medio de la cual se expide la "Ley Minera para la Transición Energética Justa, la Reindustrialización Nacional y la Minería para la Vida" y se dictan otras disposiciones"

Cordialmente,

EDWIN PALMA EGEA
Ministro de Minas y Energía



PROYECTO DE LEY No. 282

Por medio de la cual se expide la "Ley Minera para la Transición Energética Justa, la Reindustrialización Nacional y la Minería para la Vida" y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA

TÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO I

OBJETO, ÁMBITO DE APLICACIÓN Y PRINCIPIOS

ARTÍCULO 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto organizar, planificar, regular y fomentar el aprovechamiento sustentable de minerales en el territorio nacional, en armonía con principios, normas y parámetros ambientales, sociales y culturales, con el propósito de fortalecer su administración soberana y avanzar hacia el desarrollo de una economía productiva, participativa e industrializada en el país; garantizar el abastecimiento de minerales; la distribución equitativa de los beneficios y la prestación de sus servicios con un enfoque territorial, étnico e incluyente; alcanzar condiciones dignas de existencia, particularmente en las zonas destinadas a esas operaciones; y, contribuir al logro de la transición energética justa, segura y gradual para todos los habitantes del país.

ARTÍCULO 2º. Ámbito de aplicación. La presente ley regula las relaciones jurídicas que se desarrollen entre las entidades públicas del orden nacional, regional, departamental, local y de derecho público de carácter especial; entre éstas y los particulares; y las de éstos últimos entre sí, en el marco de las actividades que integran las diversas fases del ciclo minero.

ARTÍCULO 3. Regulación completa. Las reglas y principios consagrados en la presente ley desarrollan los mandatos de los artículos 2, 4, 7, 8, 9, 25, 26, 38, 43, 63, 72, 79, 80, 93, 246, 286, 287 el parágrafo del artículo 330, los artículos 332, 334, 360, 361 y 366 de la Constitución Política de Colombia, en relación con los minerales y su aprovechamiento sustentable y planificado, en forma completa, sistemática, armónica y con sentido de especialidad, la Ley 70 de 1993 y las normas que la reglamenten. En consecuencia, a las situaciones o fenómenos que no estén expresamente regulados en esta ley se aplicarán las disposiciones civiles, comerciales, administrativas, ambientales y/o laborales vigentes, por remisión directa o aplicación supletoria cuando guarden coincidencia; es decir, se aplicará el principio de integración normativa.

ARTÍCULO 4º. Propiedad y administración de los minerales. Los minerales de cualquier clase y ubicación, yacentes en el territorio nacional, en cualquier estado físico natural, son de la exclusiva propiedad del Estado, aun cuando la propiedad, posesión o tenencia de los terrenos donde aquellos se encuentran correspondan a entidades públicas, a particulares, comunidades o grupos, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 332 de la Constitución Política.

Es facultad exclusiva del Estado administrar los minerales y disponer las condiciones para su adecuado aprovechamiento con apego a los parámetros constitucionales y al pleno respeto de los derechos fundamentales.

ARTÍCULO 5º. Inalienabilidad e imprescriptibilidad. La propiedad estatal de los minerales yacentes en el territorio nacional es inalienable e imprescriptible. Su aprovechamiento, sólo se llevará a cabo mediante los mecanismos establecidos en la presente ley.

ARTÍCULO 6º. Presunción de propiedad estatal. La propiedad del Estado sobre los minerales yacentes en el territorio nacional se presume conforme lo establecido en el artículo 332 de la Constitución Política.

ARTÍCULO 7º. Principios. La planificación, la administración y el aprovechamiento minero se guiarán, entre otros, por los siguientes principios:

1. Principio de soberanía sobre los minerales. El Gobierno Nacional tiene el derecho soberano de administrar, planear y decidir sobre el aprovechamiento de los minerales de propiedad del Estado, por lo que adoptará y aplicará las normas y medidas que estime necesarias para lograr su adecuada prospección, exploración, aprovechamiento, beneficio, transformación, transporte, promoción, comercialización y el cierre de operaciones mineras. El desarrollo racional y planificado del sector minero deberá ser compatible, concurrente con la integridad y disfrute del ambiente sano.

2. Principio de prevalencia del agua. Se realizará un uso sustentable del agua de tal manera que no se afecte la gestión autónoma, el acceso, calidad y disponibilidad para la población, se proteja el ciclo hídrico, las funciones vitales de los ecosistemas, respetando el ordenamiento alrededor del agua.

3. Principio del aprovechamiento minero sustentable. La actividad minera se realizará en estricta observancia de los derechos humanos, la preservación de la naturaleza y las funciones vitales de sus ecosistemas, y deberá ejercerse previendo el agotamiento de los yacimientos minerales.

El aprovechamiento de minerales se realizará sin comprometer la capacidad de resiliencia de los territorios; salvaguardando las diversas formas de vida y cosmovisión de las comunidades urbanas, rurales y campesinas, así como de los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y el pueblo Rrom; respetando los instrumentos de ordenamiento ambiental, territorial, de desarrollo local y otros semejantes.

La regulación del Estado para la actividad minera propenderá por garantizar una distribución equitativa de los beneficios obtenidos, la seguridad humana, la justicia social y ambiental, las especiales características culturales y económicas de los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y el pueblo Rrom así como el acceso a condiciones dignas de existencia.

4. Principio de solidaridad intergeneracional. Los actores que participen en la planificación, administración y aprovechamiento minero deberán adoptar todas las medidas y alternativas posibles para evitar que la satisfacción de las demandas de las actuales generaciones se produzca en detrimento de los derechos de las generaciones futuras, en especial en el marco de la crisis climática y como consecuencia de las afectaciones que se generan sobre los ecosistemas y sus funciones vitales.

5. Principio de prevención. Cuando exista conocimiento de los riesgos o daños que pueda ocasionar la minería, las autoridades competentes y demás actores involucrados deberán adoptar decisiones antes de que se produzcan riesgos o daños que sus potenciales afectados no están en la obligación de soportar, con el fin de reducir sus repercusiones o de evitarlos, respectivamente, y salvaguardar así otros bienes jurídicos y derechos protegidos por la Constitución y la ley. En virtud del principio de prevención, toda actividad minera deberá realizarse con la debida diligencia y adoptar las medidas tendientes a prevenir, mitigar, corregir y compensar sus impactos de manera participativa y con enfoque diferencial, y a evitar la materialización de daños antijurídicos y/o la configuración de pasivos ambientales y sociales.

6. Principio de precaución. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible al ambiente, al paisaje y a la salud pública asociado a la actividad minera, la falta de certeza científica sobre la relación causal entre dicha actividad y el peligro de daño, y/o sobre su probabilidad de ocurrencia o magnitud no deberá utilizarse como excusa para postergar la adopción de las medidas dirigidas a impedirlo.

7. Principio de gestión del riesgo, seguridad y salvaguarda. El Estado, las comunidades y los particulares involucrados en el ciclo minero actuarán de manera coordinada, pero diferenciada, a fin de gestionar de forma integral el riesgo, evitar las amenazas, daños antijurídicos y la configuración de pasivos ambientales y sociales ante el desarrollo de actividades mineras, de manera que se reduzca la vulnerabilidad de las poblaciones, de los medios de subsistencia y de los bienes de la naturaleza, y aumenten las condiciones de seguridad minera en las que se desarrollan las operaciones, así como de las personas que trabajan en el sector.

8. Principio de progresividad y no regresividad. Las entidades estatales con competencia en asuntos mineros no podrán disminuir los niveles de protección de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales previstos en la presente ley. Asimismo, propenderán por mejorar las condiciones de goce y ejercicio de estos derechos en relación con la actividad minera.

En especial, las autoridades propenderán por la garantía progresiva de los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y del Pueblo Rrom.

9. Principio de rigor subsidiario. Las autoridades competentes del nivel territorial en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito

territorial de las competencias, podrán hacer más rigurosas, pero no más flexibles, las normas y medidas de policía ambiental en relación con la minería cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten.

10. Principio de coordinación, concurrencia y subsidiariedad: En el proceso de decisión respecto a la planificación minera socioambiental, la administración y el aprovechamiento de minerales en sus territorios, las entidades con competencia minera del orden nacional garantizarán que los municipios, distritos, autoridades de los pueblos indígenas y del pueblo Rrom, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras a través de sus consejos comunitarios, organizaciones, formas o demás expresiones organizativas representativas de los mismos, según corresponda, tengan un grado de participación razonable, incidente y efectiva en el proceso de decisión respecto a la planificación minera socioambiental, la administración y el aprovechamiento de minerales en sus territorios.

Es obligación del Estado garantizar que las entidades territoriales, los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y el pueblo Rrom se expresen a través de los órganos legítimos de representación y que sus intervenciones influyan efectivamente en la toma decisiones, sin perjuicio de las competencias del nivel nacional.

En los territorios tradicionales y/o ancestrales o zonas de asentamiento de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras donde no exista título colectivo o solicitud en trámite de titulación, la representación estará a cargo de la organización que tenga la comunidad del territorio o zona respectiva.

11. Principio de responsabilidad de la minería. El Estado y los particulares involucrados garantizarán que la minería respete la integridad, identidad, cultura, valores y derechos de las comunidades y pueblos; sea económicamente eficiente y orientada a un desarrollo equitativo entre generaciones; y se practique bajo esquemas de adecuada planificación socioambiental, prevención, mitigación, adaptación, corrección y compensación de sus impactos, de los daños antijurídicos y/o pasivos ambientales.

Las autoridades propenderán por el respeto hacia las especiales características culturales, económicas y derechos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

12. Principio de corresponsabilidad en el marco de la crisis climática. Todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que participen de la planificación, administración y aprovechamiento minero tienen la responsabilidad de participar en la gestión del cambio climático.

13. Principio de responsabilidad climática, eficiencia energética y transición. Toda persona que desarrolle actividades de aprovechamiento de minerales en el territorio nacional deberá implementar las medidas que resulten necesarias para la mitigación y adaptación al cambio climático, propendiendo por el desarrollo de una minería con decrecientes emisiones de gases de efecto invernadero, así como por el fortalecimiento de la capacidad de resiliencia climática de los territorios en los que se realiza. Del mismo modo, propenderá por implementar procesos de eficiencia energética en el marco de sus operaciones, con el propósito de obtener los mejores resultados empleando la menor cantidad de recursos energéticos, y de impulsar -en la medida de sus posibilidades- la adopción de métodos de generación de energía a partir de fuentes renovables no convencionales que resulten apropiadas para el desarrollo de su actividad.

14. Principio de tránsito a economías productivas. La actividad minera propenderá por el desarrollo de economías productivas diversificadas mediante la generación de cadenas de valor, la mejora de las condiciones sociales, ambientales y económicas, así como la cualificación laboral en otros sectores viables y la reconversión productiva, buscando superar condiciones de alta dependencia a las economías extractivas. El desarrollo del ciclo minero se articulará a economías productivas basadas en el intercambio, la transformación y generación de conocimiento, la reindustrialización, el desarrollo agrícola y estrategias de conservación, recuperación y rehabilitación de ecosistemas degradados.

15. Principio de planificación minera socioambiental con enfoque territorial. La planificación para el aprovechamiento de los minerales tendrá fundamento en las situaciones, características, necesidades, y especificidades ecosistémicas, regionales, económicas, étnicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, propendiendo por su sustentabilidad.

16. Principio de debida diligencia. El Estado y los particulares adecuarán sus actuaciones y operaciones durante todo el ciclo minero, fundándose en el respeto, protección y garantía de los derechos humanos y ambientales. La debida diligencia implica identificar, prevenir, mitigar y adelantar todas las acciones que se requieran para la adecuada gestión de los impactos ambientales, sociales y culturales en la prospección y en las fases de exploración, construcción y montaje, aprovechamiento, beneficio, transformación, transporte, comercialización, promoción de los minerales y de sus cadenas de suministro, así como en el cierre de operaciones mineras y en la recuperación y rehabilitación de ecosistemas degradados, adoptando todas las medidas necesarias para no vulnerar los derechos de las poblaciones incluidos los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y el pueblo Rrom, ni sus territorios, garantizando el goce efectivo de los derechos de las comunidades que habitan en áreas influenciadas que se pudieren afectar por la no observancia de los parámetros legales aplicables al desarrollo de las actividades mineras.

17. Principio de participación y representación en asuntos mineros. Las decisiones adoptadas en desarrollo de los procesos de planificación, administración y aprovechamiento minero deberán fundamentarse en el diálogo plural, consciente y responsable; la participación razonable, incidente y efectiva, teniendo en cuenta los enfoques diferenciales que correspondan y la garantía de acceso a la información.

18. Principio de igualdad de género. Es deber del Estado garantizar la igualdad en el goce de derechos, particularmente adoptar las medidas necesarias a fin de suprimir la discriminación basada en género en todas sus formas y manifestaciones en el sector minero, y cerrar las brechas que obstaculizan la igualdad. Asimismo, es deber de los particulares tomar medidas orientadas a suprimir toda discriminación y propiciar espacios y ambientes laborales libres de violencias basadas en género.

19. Principio de protección a la diversidad étnica y cultural. Las autoridades con competencia en las actividades mineras garantizarán los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y del pueblo Rrom, reconociendo la relación intrínseca de las formas de vida de éstos con sus territorios y territorialidades.

20. Principio de protección a los territorios, territorialidades y diversidad cultural de los pueblos indígenas. En el desarrollo de la política minera el Estado reconocerá la ley de origen, ley natural, deber y derecho mayor, derecho propio, palabra de vida, sistemas de conocimiento indígenas, el ordenamiento territorial ancestral y tradicional y las estructuras de gobierno propio. En consecuencia, garantizará la protección de los territorios y territorialidades de los pueblos indígenas y su diversidad cultural en el marco de la autonomía y la libre determinación y el pluralismo jurídico.

Para todos los efectos, se tendrá en cuenta lo consagrado en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI) y demás instrumentos del sistema nacional e internacional de protección de los derechos de los pueblos indígenas, de conformidad con las reglas de interpretación contenidas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y Corte Interamericana de Derechos Humanos.

CAPÍTULO II

DEFINICIONES, CLASIFICACIÓN Y ESCALAS DE LA MINERÍA

ARTÍCULO 8º. Minería artesanal. Es la actividad minera dedicada a la extracción o recolección a cielo abierto de minerales mediante el empleo de herramientas y técnicas manuales, sin la utilización de equipo mecanizado, maquinaria o explosivos para su arranque o de reactivos tóxicos en los procesos de beneficio. Se entienden incluidas dentro de la minería artesanal las labores de barequeo, mazamorreo, paleo y las de recuperación de minerales que se encuentren presentes en los residuos de las explotaciones mineras, independientemente de la denominación particular que éstas reciban en las diferentes regiones del territorio nacional. La minería artesanal incluye de manera excepcional la excavación superficial de yacimientos aluviales, sujeta en cualquier momento a verificación de la viabilidad técnica y de seguridad por parte de la autoridad minera. Podrán usarse motores de baja presión exclusivamente para retirar el agua. El Estado garantizará el acompañamiento y asesoría a las poblaciones mineras artesanales, para fomentar el adecuado ejercicio de su actividad, y la comercialización formal y segura de los minerales así obtenidos.

Parágrafo 1. La autoridad minera nacional y el Servicio Geológico Colombiano, o quien haga sus veces, en el término de seis (6) meses a partir de la expedición de la presente ley, definirán el listado de minerales que puedan explotarse mediante métodos artesanales; reglamentarán los topes máximos de extracción para cada uno de ellos, así como las condiciones excepcionales para las excavaciones superficiales de yacimientos aluviales; y los revisarán periódicamente para actualizarlos conforme a las realidades del sector.

Parágrafo 2. La autoridad minera diseñará, en el término de seis (6) meses a partir de la expedición de la presente ley, los mecanismos de registro, control y vigilancia diferenciada más adecuados para garantizar la inscripción de los mineros y mineras artesanales en los diferentes territorios, territorialidades y áreas no municipalizadas garantizando el derecho a la consulta previa en los casos en que sea procedente

conforme a la normativa vigente. En ningún caso se exigirá contrato o convenio minero o licencia ambiental para el ejercicio de esta actividad

ARTÍCULO 9º. Minería semitecnificada. Se entiende por minería semitecnificada aquella minería hasta de pequeña escala que emplean en el aprovechamiento de minerales equipos mecánicos de bajo impacto para llevar a cabo labores de arranque y las combinan con métodos artesanales de aprovechamiento. En ningún caso, la minería semitecnificada podrá emplear explosivos para el arranque ni reactivos tóxicos en los procesos de beneficio del mineral. Esta categoría reconoce exclusivamente la explotación a cielo abierto y las excavaciones superficiales.

La minería semitecnificada es una categoría de tránsito hacia la minería de pequeña escala formalizada. El Estado prestará el apoyo necesario para que las poblaciones que ejercen la minería semitecnificada puedan transitar hacia actividades mineras de pequeña escala en condiciones de formalización, cuando se cuente con potencial para ello; o en caso contrario hacia la reconversión productiva de sus actividades de manera progresiva. En ningún caso se podrá realizar actividades de minería semitecnificada en Zonas Excluidas de la Minería.

Parágrafo 1. La autoridad minera nacional y el Servicio Geológico Colombiano, o quien haga sus veces, en el término de seis (6) meses a partir de la expedición de la presente ley reglamentarán las características de los equipos mecánicos de bajo impacto permitidos, los topes máximos de extracción que puedan explotarse mediante métodos semitecnificados, y los revisarán periódicamente para actualizarlos conforme a las realidades del sector.

Parágrafo 2. El Gobierno Nacional diseñará, en el término de seis (6) meses a partir de la expedición de la presente ley, los mecanismos de fiscalización, control, vigilancia, contratación minera y licenciamiento ambiental diferenciados más adecuados, para garantizar el empleo de las mejores técnicas disponibles, las mejores prácticas ambientales y de seguridad, y los mejores métodos y herramientas para el ejercicio de este tipo de minería y promover su tránsito hacia la minería tecnificada de pequeña escala.

Parágrafo 3. En los casos en los que, por razones ambientales, técnicas y de seguridad no sea viable el desarrollo de este tipo de actividades, se apoyará su inclusión a proyectos de reubicación para la formalización, la sustitución, diversificación o de reconversión productiva.

Parágrafo 4. El Gobierno Nacional definirá los mecanismos de control y vigilancia de los equipos mecánicos de bajo impacto.

ARTÍCULO 10. Minería tecnificada. Se entiende por minería tecnificada la actividad minera para la cual se emplea maquinaria y/o explosivos para realizar labores de arranque. Para todos los efectos, la minería tecnificada requerirá la obtención de contrato minero y licencia ambiental, según los requerimientos previstos en la presente ley. La minería tecnificada a su vez se clasifica en minería de pequeña, mediana y gran escala.

Parágrafo. El Ministerio de Minas y Energía o quien haga sus veces, en el término de seis (6) meses a partir de la expedición de las presentes normas, reglamentará los rangos para la minería de pequeña, mediana y gran escala, teniendo en cuenta el área, el tipo de explotación, el mineral objeto de aprovechamiento, el tipo de yacimiento y los volúmenes de extracción o remoción de material, u otros criterios, según corresponda; y los actualizará periódicamente, conforme a las realidades del sector.

ARTÍCULO 11. Denominaciones no incluidas. La actividad minera será clasificada bajo alguna de las categorías descritas en el presente apartado, sin perjuicio de las denominaciones establecidas en la Ley 70 de 1993 y sus decretos reglamentarios.

Parágrafo. Sobre las disposiciones especiales respecto a los pueblos indígenas y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, sin perjuicio de las disposiciones contenidas en la regulación general, el capítulo indígena y el capítulo para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras reúne la normativa específica aplicable al desarrollo de actividades mineras en los territorios y territorialidades indígenas, así como en los territorios de las comunidades negras, respectivamente.

TÍTULO SEGUNDO

PLANIFICACIÓN MINERA SOCIOAMBIENTAL

CAPÍTULO I

REGLAS GENERALES DE LA PLANIFICACIÓN MINERA SOCIOAMBIENTAL

ARTÍCULO 12. Planificación minera socioambiental. El modelo de planificación minera se ceñirá a parámetros geocientíficos, ambientales, sociales, económicos, étnicos y culturales con el propósito de determinar Zonas Excluidas de la Minería (ZEM) y Zonas Aptas para la Minería (ZAM), dentro de las cuales podrán a su vez declararse y delimitarse Áreas de Minerales Estratégicos (AME), Áreas para el Desarrollo Minero (ADM), Áreas de Fomento y Formalización para la Minería de Pequeña Escala (AFM), Áreas Mineras de Pueblos y Comunidades Étnicas (AMPCE), Áreas Mineras de Pueblos Indígenas (AMPI) y Áreas Mineras de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (AMCNARP), conforme a los parámetros que se explican en el Capítulo II del Título II de la presente ley.

Parágrafo. El Ministerio de Minas y Energía en cumplimiento de los mandatos constitucionales, previstos en los artículos 80, 332 y 334 de la Constitución Política de Colombia, establecerá los lineamientos para la planificación, administración y adecuado aprovechamiento de los minerales, y reglamentará en coordinación con la autoridad minera lo correspondiente para la debida aplicación

ARTÍCULO 13. Habilitación para el desarrollo de la actividad minera. La actividad minera solo podrá realizarse en aquellas zonas habilitadas de acuerdo con lo previsto en la presente ley, que para todos los efectos se denominarán Zonas Aptas para la Minería (ZAM). En consecuencia, la autoridad minera sólo podrá celebrar contratos o convenios mineros para el aprovechamiento de minerales sobre dichas zonas.

Parágrafo. En las zonas donde esté habilitado el desarrollo de la actividad minera, ésta deberá realizarse adoptando todas las medidas necesarias para garantizar la cabal observancia de los principios consagrados en la presente ley y el cumplimiento de los deberes mineros, ambientales, sociales y económicos derivados de la Constitución Política, la ley, los contratos o convenios mineros, los permisos y licencias correspondientes.

ARTÍCULO 14. Sistema de cuadrícula. Las figuras contempladas en el modelo de planificación minera socioambiental serán delimitadas con base en el sistema de cuadrícula implementado por la autoridad minera.

De manera excepcional, en las Áreas de Fomento y Formalización para la Minería de Pequeña Escala (AFM) la autoridad minera podrá delimitar por el sistema de cotas, y podrá coexistir con el sistema de cuadrícula.

Parágrafo. Para el efecto, la autoridad minera reglamentará lo concerniente a los parámetros de dichos sistemas, en procura de avanzar en su precisión, teniendo en cuenta los avances técnicos en la materia.

ARTÍCULO 15. Diálogo social y participación ciudadana para la planificación minera socioambiental. El Estado garantizará escenarios de diálogo social y participación ciudadana, con el fin de dar a conocer la información oficial con respecto a las zonas bajo estudio para ser clasificadas como aptas para la minería y recibir sus opiniones y consideraciones En los espacios de diálogo se propenderá por ponderar y conciliar las situaciones identificadas y expuestas, y así garantizar una participación real y efectiva.

El Gobierno Nacional reglamentará en los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley el mecanismo representativo de diálogo social y participación ciudadana para la planificación minera socioambiental.

ARTÍCULO 16. Acceso a la información relativa a la planeación minera socioambiental. El Estado garantizará a la ciudadanía acceder a la información que sustenta la definición de las figuras de planificación minera socioambiental, de que trata el Título II de la presente ley que se encuentra bajo el poder, control o custodia de las entidades competentes, de acuerdo con el principio de máxima publicidad, salvo que aplique reserva legal, o se trate de algunas de las excepciones incluidas en la Ley 1712 de 2014.

ARTÍCULO 17. De la coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Las entidades con competencia minera del orden nacional garantizarán que las autoridades territoriales, municipales, distritales y aquellas que representan legalmente a los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras a través de sus consejos comunitarios, organizaciones, formas o demás expresiones organizativas representativas de los mismos, según corresponda, y al pueblo Rrom, tengan participación razonable, incidente y efectiva en la determinación de las Zonas Aptas para la Minería, con miras a promover la articulación oportuna y permanente de los involucrados en la planificación del aprovechamiento minero.

En los territorios tradicionales y/o ancestrales o zonas de asentamiento de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras donde no exista título colectivo o solicitud en trámite de titulación, la representación estará a cargo de la organización que tenga la comunidad del territorio o zona respectiva.

ARTÍCULO 18. De la consulta previa y el consentimiento previo, libre e informado en la planificación minera socioambiental. En territorios y territorialidades de pueblos indígenas, territorios colectivos, tradicionales y ancestrales de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y para el pueblo Rrom o gitano, en el

marco de los procesos de planificación minera socioambiental, antes de emitir el acto administrativo de determinación, declaración y delimitación de zonas y áreas, la autoridad minera nacional garantizará la consulta y el consentimiento previo, libre e informado, de acuerdo con la Constitución, el bloque de constitucionalidad, el Convenio 169 de la OIT, la Ley 70 de 1993, sus decretos reglamentarios, y la jurisprudencia.

Para ello se hará parte al Ministerio del Interior y al Ministerio Público, según sus competencias.

ARTÍCULO 19. Zonas Excluidas de la Minería (ZEM). Son zonas excluidas de la minería, conforme a la normativa vigente, los Parques Nacionales Naturales, los Parques Naturales Regionales, las Reservas Forestales Protectoras, los ecosistemas de páramo, los arrecifes de coral, los manglares, los humedales tipo Ramsar y las reservas de recursos naturales renovables debidamente declaradas.

Del mismo modo, se entienden excluidas de la actividad minera las zonas pertenecientes al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) cuyo plan de manejo no admita expresamente el aprovechamiento de minerales, y las zonas declaradas como Áreas de Conservación *in situ*, a saber, los humedales no Ramsar, los pastos marinos, las zonas de patrimonio arqueológico y cultural, las bocatomas de acueductos, las áreas urbanas de municipios y distritos y las zonas de recarga de acuíferos que determinen las autoridades competentes.

Tampoco podrán adelantarse actividades mineras en las áreas declaradas por la autoridad competente como patrimonio geológico, paleontológico y espeleológico, en las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) siempre que en la reglamentación y plan de manejo no se admita expresamente el aprovechamiento de minerales, ni en los territorios de los pueblos indígenas en estado natural, en contacto inicial y/o en aislamiento voluntario y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en similares condiciones.

Parágrafo. En aquellas áreas urbanas que de manera tradicional posean actividad minera, excepcionalmente podrá autorizarse su continuidad siempre y cuando medie cumplimiento pleno de requisitos legales y la consulta abierta a sus habitantes.

ARTÍCULO 20. Plan de correctivos y plan de acción en casos de minería en Zonas Excluidas de la Minería (ZEM). Las actividades mineras que a la fecha de expedición de la presente ley se realicen en Zonas Excluidas de la Minería deberán ser suspendidas. Para dicho propósito la autoridad minera y las autoridades ambientales competentes diseñarán de forma coordinada un plan de correctivos orientado al cierre operativo, socioambiental y laboral, el cual incorporará medidas para la rehabilitación y recuperación de las áreas intervenidas.

En caso de tratarse de actividades realizadas en el marco de un título o contrato minero en Zonas Excluidas de la Minería, cuya declaración se hubiese producido con posterioridad a la suscripción de dichos títulos, contratos o convenios, la autoridad minera y las ambientales, junto a los titulares y/o contratistas, diseñarán un plan de acción dirigido a la terminación de dichos títulos o contratos, el cual contendrá el conjunto de medidas y labores orientadas al progresivo cierre operativo, socioambiental y laboral, así como las acciones de compensación, mitigación, prevención, restauración, rehabilitación y corrección de los impactos negativos que se hayan causado en las áreas intervenidas, las cuales se implementarán con un enfoque intercultural.

Adicionalmente, se contemplarán las acciones para la reubicación, sustitución, reconversión y/o diversificación de la actividad económica de quienes desarrollaban y dependían de la minería en esas zonas, para lo cual se podrá vincular al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Ministerio de Educación, Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de la Igualdad, o quienes hagan sus veces, y las demás entidades que sean indispensables para tal efecto.

El plan de correctivos y el plan de acción de que trata esta disposición, se diseñarán dentro de los dos (2) años siguientes a la entrada en vigor de la presente ley, y deberá ejecutarse en el término de dos (2) años siguientes a su adopción. El Ministerio de Minas y Energía junto a la autoridad minera nacional establecerán el formato y los criterios con que deberá elaborarse dicho plan, en coordinación con las demás entidades pertinentes.

ARTÍCULO 21. Minería hasta de pequeña escala en zonas de Reserva Forestal de la Ley 2 de 1959. Cuando se trate de actividades mineras, cuyas características y proporciones coincidan con las operaciones hasta de pequeña escala, y sean llevadas a cabo de forma exclusiva y directa por comunidades indígenas, Rrom o campesinas, en áreas de reserva forestal de la Ley 2da de 1959 o aquella que la modifique o sustituya, compatibles con el mecanismo de sustracción, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o quien haga sus veces, establecerá un mecanismo de sustracción diferencial para dichas actividades, valorando en cada caso su impacto ambiental y social, y las particularidades del sujeto étnico o campesino que las realiza. Dicho mecanismo será reglamentado en el término de un (1) año, contado a partir de la expedición de la presente ley. Lo anterior no resulta aplicable para las áreas de reserva forestal protectoras.

Parágrafo 1. Cuando se trate de actividades mineras hasta de pequeña escala realizadas de forma directa por las mencionadas comunidades indígenas, Rrom o campesinas, que se traslapen con áreas de reserva forestal de la Ley 2da de 1959 o aquella que la modifique o sustituya, salvo áreas de reserva forestal protectoras, la solicitud y el desarrollo del proceso de sustracción contará con el acompañamiento técnico del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, del Ministerio de Minas y Energía, o de quienes hagan sus veces, y de sus entidades científicas, adscritas y vinculadas. Los contratos de minería de pequeña escala que se beneficien del acompañamiento técnico y de la figura de sustracción diferencial deberán garantizar el aprovechamiento exclusivo por parte de las mismas comunidades que realicen la solicitud, y por lo tanto no podrán vincular a particulares ajenos a ellas, así como tampoco ser cedidos o integrados con otros contratos.

ARTÍCULO 22. Prohibición de minería en espacios marinos y costeros jurisdiccionales. Se prohíbe la minería en los espacios marinos y costeros jurisdiccionales. Esta prohibición incluye la minería en las playas, lecho y subsuelo marinos, la explotación de sedimentos y minerales presentes en la masa de agua, así como aquella que pueda afectar estos ecosistemas.

Parágrafo. Se excluye de la prohibición, el aprovechamiento y extracción de minerales presentes en la masa de agua marina como es el caso de explotaciones de sal marina, siempre y cuando se realicen desde tierra firme y cumplan con los requisitos y regulaciones establecidos por la ley, sin perjuicio de las disposiciones y derechos especiales de los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y el pueblo Rrom, sobre las áreas marinas.

ARTÍCULO 23. Transición en la industria carbonera. Con el objetivo de avanzar en el proceso de transición energética justa y las metas de descarbonización adoptadas por Colombia, la autoridad minera no adjudicará nuevos contratos para la exploración y explotación de carbón térmico. Lo anterior, sin perjuicio de los títulos o contratos de ese tipo suscritos con anterioridad a la presente norma, a los cuales les serán aplicadas las disposiciones vigentes al momento de su suscripción, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 250 de la presente ley.

Parágrafo. El Ministerio de Minas y Energía diseñará un plan de transición para las personas dedicadas a la minería de carbón térmico, contemplando las acciones para la sustitución, reconversión o diversificación de la actividad económica de quienes desarrollaban y dependían de este tipo de minería, en coordinación con las poblaciones y titulares o contratistas mineros, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de la Igualdad, o quienes hagan sus veces, y las demás entidades que sean indispensables para tal efecto.

CAPÍTULO II

DE LAS ZONAS APTAS PARA LA MINERÍA, LAS ÁREAS DE MINERALES ESTRATÉGICOS, LAS ÁREAS PARA LA FORMALIZACIÓN MINERA, LAS ÁREAS PARA EL DESARROLLO MINERO, LAS ÁREAS MINERAS DE COMUNIDADES ÉTNICAS Y OTRAS DISPOSICIONES

ARTÍCULO 24. Zonas Aptas para la Minería (ZAM). En cualquier tiempo, la autoridad minera nacional determinará, con el apoyo de la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), o quien haga sus veces, y con base en los estudios que provea el Servicio Geológico Colombiano, o quien haga sus veces, así como de la demás información disponible, las zonas con potencial minero sobre las cuales, después de aplicar los determinantes sociales y ambientales exigidos por la ley, pueda concluirse su aptitud para realizar actividades mineras de manera sustentable. Dichas zonas serán denominadas Zonas Aptas para la Minería (ZAM).

Dentro de las Zonas Aptas para la Minería, la autoridad minera nacional a su vez podrá declarar y delimitar Áreas de Minerales Estratégicos (AME), Áreas para el Desarrollo Minero (ADM), Áreas de Fomento y Formalización para la Pequeña Minería (AFM) y las Áreas Mineras de Pueblos y Comunidades Étnicas (AMPCE). Para el efecto, la autoridad minera podrá utilizar la información que reposa en el Banco de Información Minera, y contar con la colaboración del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o quien haga sus veces, así como de las autoridades ambientales regionales.

ARTICULO 25. Criterios para la ponderación en el marco de la determinación de las Zonas Aptas para la Minería (ZAM). La determinación de las zonas aptas para la realización de las actividades mineras deberá tener en cuenta los componentes

sociales, ambientales, geocientíficos, las especiales características económicas y culturales del territorio. Para tal propósito deberá consultar y analizar la información disponible de manera integral sobre los siguientes aspectos:

1. Planes de Ordenamiento Territorial, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial o Esquemas Básicos de Ordenamiento Territorial, según corresponda.

2. Datos sobre densidad poblacional y características demográficas del área de influencia del proyecto minero producidos por el Departamento Nacional de Estadística (DANE), o quien haga sus veces.

3. Plan de Desarrollo del municipio o departamento y la nación??, así como el catastro multipropósito.

4. Los proyectos económicos impulsados en la zona por los niveles municipal, departamental conforme la información de la Secretaría de Planeación o la Secretaría de Integración Social municipal, según corresponda.

5. Vocación del suelo de acuerdo con sus características geomorfológicas, propiedades físicas, químicas y mineralógicas.

6. Registro Único de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, de que trata la Ley 1448 de 2011.

7. Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCAS), expedidos por la autoridad competente.

8. Información del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Parques Naturales Regionales, Reservas Forestales Protectoras, Distritos de Manejo Integrado, Distritos de Conservación de Suelo, Áreas de Recreación, Reservas Naturales de la Sociedad Civil, Reserva Forestal de que trata la Ley 2da de 1959, humedales, pastos marinos, zonas de patrimonio arqueológico y cultural, bocatomas de acueductos, áreas urbanas de municipios y distritos, zonas de recarga de acuíferos, áreas declaradas como patrimonio geológico, paleontológico y espeleológico y territorios de los pueblos indígenas en aislamiento o estado natural.

9. Información sobre Zonas de Reserva Campesina (ZRC), constituidas conforme a la Ley 160 de 1994, y los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM), establecidos por el Decreto 0780 de 2024.

10. Los territorios colectivos, tradicionales y/o ancestrales de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, los territorios y territorialidades indígenas, constituidos y los que estén en trámite de constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración.

11. Zonas declaradas como de desplazamiento forzado o de inminente riesgo de desplazamiento forzado, en los términos de la Ley 387 de 1997, sus reglamentos y demás normas que la adicionen o modifiquen.

12. Los datos del Departamento Nacional de Estadística (DANE), o quien haga sus veces, sobre salud humana, infraestructura, empleo, ingreso per cápita, agricultura, comercio y desarrollo industrial para la zona.

13. Los Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (PINES).

14. Datos relativos al monitoreo de zonas de cultivo de uso ilícito conforme el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) u otras fuentes oficiales.

15. Tradición minera en el territorio, presencia y dinámicas de minería artesanal y ancestral conforme la información reportada en la plataforma de registro para esta modalidad.

16. Sitios de importancia arqueológica, conforme la información del Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICAHN).

17. Sitios sagrados definidos de conformidad con los distintos sistemas de pensamiento, según lo registrado por la autoridad competente.

18. Zonas de interés para la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), o quien haga sus veces.

19. Zonas de riesgo de desastres declaradas por la autoridad competente.

20. Información sobre geoquímica ambiental y geología médica relativa a la evaluación de riesgo para la salud por la exposición a elementos potencialmente peligrosos.

21. Información sobre acueductos e infraestructura pública, conforme a los reportes del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o quien haga sus veces, la Superintendencia de Servicios Públicos o quien haga sus veces y las Corporaciones Autónomas Regionales o quien haga sus veces, así como de las demás autoridades competentes.

22. Zonas de seguridad nacional establecidas por el Gobierno Nacional.

23. Los ecosistemas declarados como sujetos de derecho por autoridad administrativa o judicial, mediante decisión en firme.

24. Declaraciones internacionales, incluyendo las de patrimonio material o inmaterial de la humanidad, las de reservas de la biosfera, entre otras.

25. Áreas identificadas como pasivos ambientales según la Ley 2327 de 2023.
26. Los demás criterios que se consideren pertinentes conforme con las condiciones específicas de la zona o territorio.

ARTÍCULO 26. Áreas de Minerales Estratégicos (AME). Podrán declararse y delimitarse como Áreas de Minerales Estratégicos (AME) aquellas que resulten ser aptas para actividades mineras, de conformidad con lo establecido en el artículo 24 de la presente ley, y cuyo potencial corresponda a minerales incluidos en el listado vigente de minerales estratégicos, expedido por la autoridad minera nacional.

La autoridad minera nacional declarará y delimitará las Áreas de Minerales Estratégicos con base en la información geocientífica, ambiental, económica y de carácter social disponible, y/o en estudios geológicos mineros por parte del Servicio Geológico Colombiano, o quien haga sus veces, y/o por terceros contratados por la autoridad minera nacional, de acuerdo con la necesidad de información que exista para tal propósito. Un polígono podrá dejar de ser considerado como Área de Minerales Estratégicos por razones de conveniencia o cuando se cuente con los respectivos estudios técnicos que así lo justifiquen.

ARTÍCULO 27. Alcance de las Áreas de Minerales Estratégicos (AME). En las Áreas de Minerales Estratégicos que sean declaradas y delimitadas por la autoridad minera nacional o quien haga sus veces, las actividades propias de cada una de las fases del ciclo minero serán adelantadas de manera preferente, y según corresponda a sus competencias y capacidades, por el Servicio Geológico Colombiano, o quien haga sus veces, por empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del sector minero, o en el marco de alianzas público-privadas o público-populares de las que aquellas sean parte.

Cuando por razones justificadas sea imposible para el Estado suscribir los convenios previstos en el artículo 41 de la presente ley para el desarrollo de actividades mineras en las AME, la autoridad minera nacional podrá contratar a terceros mediante procesos de selección objetiva con el propósito de garantizar el debido aprovechamiento de dichas áreas.

ARTÍCULO 28. Áreas de Fomento y Formalización para la Minería de Pequeña Escala (AFM). La autoridad minera podrá declarar y delimitar como Áreas de Fomento y Formalización para la Minería de Pequeña Escala (AFM) aquellas que resulten ser aptas para actividades mineras, de conformidad con lo establecido en el artículo 24 de la presente ley, y donde resulte conveniente y necesario promover procesos de formalización minera, bajo esquemas individuales o asociativos, donde además se promueva el desarrollo de alternativas productivas que permitan la reindustrialización a partir de la minería.

En el marco de la declaración y delimitación de las Áreas de Fomento y Formalización para la Minería de Pequeña Escala (AFM), la autoridad minera nacional podrá considerar la reubicación de personas mineras que, estando incluidas en el Registro Único de Mineros y Mineras Informales de que trata el artículo 152 de la presente ley, no puedan ser sujetos de formalización en la zona en la que desarrollan sus actividades. Así mismo, el Ministerio de Minas y Energía, con el apoyo de la autoridad minera nacional, y en coordinación con las demás entidades competentes, promoverá la incorporación dentro de dichas áreas de programas complementarios a las actividades mineras que permitan la diversificación productiva de la zona.

La autoridad minera nacional declarará y delimitará las Áreas de Fomento y Formalización para la Pequeña Minería (AFM) con base en la información social, económica, ambiental y geocientífica disponible, o en estudios geológicos mineros adelantados por parte del Servicio Geológico Colombiano o quien haga sus veces, y/o por terceros contratados para ese propósito, cuando la inexistencia o insuficiencia de información disponible así lo amerite.

Para efectos de la contratación en estas áreas el Consejo Directivo de la autoridad minera nacional, promoverá esquemas de contratación diferencial, que se podrán materializar mediante la contratación directa entre la autoridad minera y los beneficiarios de los programas de formalización; o, por intermedio de empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta interesadas en realizar operaciones en esas zonas para contribuir a la formalización de personas y/o asociaciones mineras. Para dicho propósito, el Consejo Directivo establecerá los términos de referencia que se estimen más adecuados y pertinentes.

En el caso de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, el Gobierno Nacional garantizará el acompañamiento técnico y financiero para la formalización minera de acuerdo con lo establecido en la Ley 70 de 1993 y las demás que las modifiquen, sustituyan o adicionen

ARTÍCULO 29. Reserva de la información sobre potencial minero de las Áreas de Minerales Estratégicos (AME) y Áreas de Fomento y Formalización para la Minería de Pequeña Escala (AFM). La información geológica, geoquímica y geofísica que el Servicio Geológico Colombiano, o quien haga sus veces, genere para y a partir de la declaratoria de las Áreas de Minerales Estratégicos (AME) y Áreas de Fomento y Formalización para la Pequeña Minería (AFM), que permita evaluar el potencial mineral de tales áreas, tendrá el carácter de reservada. En el caso de Áreas de Minerales Estratégicos (AME) podrá levantarse la reserva cuando pudiere requerirse darla a conocer para desarrollo de procesos de selección objetiva que se adelanten para el otorgamiento de contratos mineros.

ARTÍCULO 30. Áreas para el Desarrollo Minero (ADM). La autoridad minera nacional declarará y delimitará como Áreas para el Desarrollo Minero (ADM), aquellas que resulten ser aptas para actividades mineras, de conformidad con lo establecido en el artículo 24 de la presente ley, y cuyo potencial corresponda a minerales que no se encuentren incluidos en el listado vigente de minerales estratégicos expedido por la autoridad minera nacional.

ARTÍCULO 31. Alcance de las Áreas para el Desarrollo Minero (ADM). La autoridad minera nacional declarará y delimitará las Áreas para el Desarrollo Minero con base en la información geocientífica, ambiental, económica y de carácter social disponible, y de aquella que aporte el tercero que nomine el área.

Dichas áreas estarán habilitadas para que terceros realicen la actividad minera, bajo los parámetros constitucionales y legales establecidos, para lo cual se adelantarán procesos de selección objetiva, y a partir de la nominación de Áreas para el Desarrollo Minero, en los términos señalados en el artículo 33 de la presente ley.

ARTÍCULO 32. Facultad oficiosa para la declaración y delimitación de Áreas de Minerales Estratégicos (AME), Áreas de Fomento y Formalización para la Minería de Pequeña Escala (AFM) y Áreas para el Desarrollo Minero (ADM). La autoridad minera nacional podrá declarar y delimitar de oficio las Áreas de Minerales Estratégicos (AME), las Áreas de Fomento y Formalización para la Minería de Pequeña Escala (AFM) y las Áreas para el Desarrollo Minero (ADM) con base en la información social, económica, ambiental y geocientífica disponible.

Parágrafo. En el caso de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, la autoridad minera nacional concertará previamente con el consejo comunitario, organización, forma o expresiones organizativas según corresponda.

ARTÍCULO 33. Nominación de áreas. Las Áreas de Minerales Estratégicos (AME), Áreas de Fomento y Formalización para la Minería de Pequeña Escala (AFM) y las Áreas para el Desarrollo Minero (ADM) podrán ser nominadas ante la autoridad minera nacional, para su ulterior declaración y delimitación, por particulares y entidades estatales del sector minero, bajo las siguientes reglas:

1. Las Áreas de Minerales Estratégicos (AME) podrán ser nominadas por el Ministerio de Minas y Energía, o cualquier otra entidad adscrita o vinculada al sector minero; o, a solicitud de un particular interesado en participar en los procesos de selección objetiva para el desarrollo de actividades mineras en el área, que se llegasen a convocar por parte de la autoridad minera nacional.

2. Áreas de Fomento y Formalización para la Minería de Pequeña Escala (AFM) podrán ser nominadas por el Ministerio de Minas y Energía, o cualquier otra entidad adscrita o vinculada al sector minero; o, a solicitud de personas o asociaciones mineras interesadas en participar en procesos de formalización de sus actividades, debidamente inscritas en el Registro Único de Mineros y Mineras Informales.

3. Las Áreas para el Desarrollo Minero (ADM) podrán ser nominadas por los particulares interesados en participar de procesos de selección objetiva que conduzcan a la contratación de actividades mineras.

ARTÍCULO 34. Requisitos para la nominación de Áreas de Minerales Estratégicos (AME) y de Áreas para el Desarrollo Minero (ADM) por parte de particulares. La nominación por parte de particulares de Áreas de Minerales Estratégicos (AME) y de Áreas para el Desarrollo Minero (ADM)), deberá estar acompañada de estudios de prospección del área de interés, un programa mínimo exploratorio en los términos establecidos por la autoridad minera nacional, una propuesta de contraprestación económica y de bienestar social, y demostrar capacidad, experiencia e idoneidad.

ARTÍCULO 35. Áreas Mineras de Pueblos Indígenas (AMPI) y Áreas Mineras de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (AMCNARP). La autoridad minera nacional declarará y delimitará como Áreas Mineras de Pueblos Indígenas (AMPI) y Áreas Mineras de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (AMCNARP), aquellas que resulten ser aptas para actividades mineras, independiente del tipo de mineral, de conformidad con lo establecido en los artículos 189 y 213 de la presente ley.

En estas áreas se desarrollarán, entre otros, procesos de formalización minera exclusivamente en favor pueblos indígenas y comunidades étnicas, y sus integrantes.

ARTÍCULO 36. Nominación y postulación de Áreas Mineras de Pueblos y Comunidades Étnicas (AMPCE). Los sujetos étnicos interesados en la declaración y delimitación de Áreas Mineras de Pueblos y Comunidades Étnicas (AMPCE) podrán solicitar a la autoridad minera nacional su declaración y delimitación mediante un proceso de nominación especial, que se rige por las siguientes reglas:

1. Las áreas solicitadas deberán corresponder con territorios titulados u ocupados ancestralmente por la(s) comunidad(es) nominadora(s).

2. Las áreas solicitadas deberán ser zonas aptas para actividades mineras, de acuerdo con los parámetros fijados en el artículo 24 de la presente ley, relativo a las Zonas Aptas para la Minería (ZAM).

3. Las Áreas Mineras de Pueblos Indígenas (AMPI), podrán ser postuladas por los pueblos indígenas en sus territorios y territorialidades, sea individualmente o de forma asociativa, contando con el aval derivado del procedimiento contemplado en su sistema de gobierno propio.

4. La solicitud de declaración y delimitación de Áreas Mineras para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, sólo podrá ser presentada por las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras a través de los consejos comunitarios, y con capacidad de representación de la comunidad interesada en su declaración y delimitación, conforme a lo establecido en el artículo 7, numeral 10 de la presente Ley.

5. Cuando se trate de zonas mineras mixtas, su nominación debe ser efectuada conjuntamente, mediante el mismo documento, por las diferentes autoridades étnico-territorial indígena, y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras a través de los consejos comunitarios, organizaciones, formas o expresiones organizativas según corresponda interesadas, atendiendo las condiciones fijadas en el numeral anterior.

Una vez, se haya radicado dicha nominación, la autoridad minera nacional la analizará de manera preferente.

Para efectos de la contratación en estas zonas el Consejo Directivo de la autoridad minera nacional, promoverá esquemas de contratación diferencial, que se materializarán mediante la contratación directa.

ARTÍCULO 37. Procedimiento para la determinación de las Zonas Aptas para la Minería (ZAM). Expedida la presente ley, la autoridad minera nacional solicitará a las autoridades ambientales competentes la identificación exhaustiva de las Zonas Excluidas de la Minería, con el propósito de emprender la determinación, junto a la Unidad de Planeación Minero Energética, de Zonas Aptas para la Minería (ZAM), con base en la en la información geocientífica, ambiental, económica y de carácter social disponible.

En caso de insuficiencia en la información técnica requerida para determinar una Zona Apta para la Minería (ZAM), la autoridad minera nacional podrá suscribir convenios con el Servicio Geológico Colombiano, o quien haga sus veces, y/o contratar con particulares la realización de los estudios geológico-mineros necesarios para dicho propósito.

Si como resultado de los análisis efectuados por la autoridad minera nacional, ésta concluye que el resultado es positivo para la actividad minera, establecerá la Zona Apta para la Minería (ZAM), y procederá a verificar si sobre ella existen nominaciones, procedentes de entidades públicas del sector minero o de particulares, para Áreas de Minerales Estratégicos (AME), Áreas de Fomento y Formalización para la Pequeña Minería (AFM), Áreas para el Desarrollo Minero (ADM) y Áreas Mineras de Pueblos y Comunidades Étnicas (AMPCE).

Cuando los nominadores fuesen particulares gozarán de las prerrogativas precontractuales definidas en el artículo 43 de esta normativa. La autoridad minera nacional reglamentará el procedimiento de determinación de Zonas Aptas para la Minería (ZAM), en el término de tres (3) meses contados a partir de la expedición de la presente ley.

ARTÍCULO 38. Planificación minera socioambiental en los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva. El Ministerio de Minas y Energía empleará en el proceso de delimitación de los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva, creados mediante el artículo 231 de la Ley 2294 de 2023, los instrumentos de planificación minera socioambiental contenidos en el Título II de la presente ley, de manera que en coordinación con la autoridad minera nacional y las demás entidades competentes distinguirá, dentro de cada distrito aquellas zonas consideradas excluidas de la minería y las que son aptas para el desarrollo de actividades mineras, mediante el empleo de las figuras establecidas en esta normativa, a saber: Áreas de Minerales Estratégicos (AME), Áreas de Fomento y Formalización para la Pequeña Minería (AFM), Áreas para el Desarrollo Minero (ADM) y Áreas Mineras de Pueblos y Comunidades Étnicas (AMPCE).

TÍTULO TERCERO

DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD MINERA

CAPÍTULO I

MODELO DE CONTRATACIÓN MINERA

ARTÍCULO 39. Contratación minera. Es facultad de la autoridad minera, como administradora de los minerales del Estado, celebrar contratos y convenios para el desarrollo de las diferentes fases que conforman el ciclo minero, con fundamento en los términos contractuales aprobados por su Consejo Directivo, con miras a la realización del objeto contenido en el artículo 1 de la presente ley.

ARTÍCULO 40. Contratos mineros. Contratos mineros son los que se celebran entre la autoridad minera nacional y particulares como resultado de los procesos de selección objetiva, nominación de áreas y contratación diferencial, para la ejecución de actividades mineras cuyos costos y riesgos corresponden al contratista y con arreglo a los términos establecidos, a cambio de contraprestaciones económicas.

Parágrafo. El Contratista podrá libremente realizar todos los estudios, obras y trabajos a que está obligado, mediante cualquier clase de contratos de obra o de ejecución que no impliquen para los subcontratistas subrogarse en los derechos y obligaciones emanados del título, ni les confieran derecho a participar en los minerales por explotar.

ARTÍCULO 41. Convenios mineros. La autoridad minera podrá celebrar convenios mineros con entidades públicas y descentralizadas para la ejecución de una o varias fases del ciclo minero cuyos costos y riesgos corresponden al contratista y con arreglo a los términos establecidos, a cambio de contraprestaciones económicas. **Parágrafo.** Cuando en la presente ley se hace referencia al término "contratista", ello deberá entenderse aplicable tanto para los particulares que celebran contratos mineros como para las entidades que suscriban convenios mineros.

ARTÍCULO 42. Proceso de contratación directa. La autoridad minera nacional podrá celebrar de manera directa convenios mineros en Áreas de Minerales Estratégicos (AME) y Áreas de Fomento y Formalización para la Pequeña Minería (AFM) con entidades públicas y descentralizadas, o en el marco de alianzas público-privadas o público-populares de las que aquellas sean parte, para alcanzar los propósitos previstos en el artículo 1° de la presente ley. El Consejo Directivo de la autoridad minera aprobará los términos de dichos convenios mineros. Excepcionalmente, cuando por razones justificadas no resulte viable celebrar de manera directa estos convenios mineros con las entidades públicas y descentralizadas, la autoridad minera nacional aplicará procesos de selección objetiva para contratar con particulares en Áreas de Minerales Estratégicos (AME).

ARTÍCULO 43. Proceso de selección objetiva. La autoridad minera nacional deberá adelantar procesos de selección para el desarrollo de actividades mineras en las Áreas de Desarrollo Minero (ADM) y en Áreas de Minerales Estratégicos (AME), siempre y cuando no sea posible la celebración de los convenios mineros a los que se refiere el artículo 41 de la presente ley.

Parágrafo 1. El Ministerio de Minas y Energía establecerá los lineamientos y criterios mínimos que deberá tener en cuenta la autoridad minera al momento de adelantar los procesos de selección.

Parágrafo 2. Cuando las Áreas de Desarrollo Minero (ADM) y Áreas de Minerales Estratégicos (AME) hayan sido nominadas por particulares, la autoridad minera nacional publicará la propuesta del nominador, sin identificar el nombre del proponente, para que terceros durante el término de tres (3) meses, contados a partir de la publicación, presenten propuestas y acrediten las condiciones exigidas para cada tipo de área.

El proponente inicial tendrá la posibilidad de mejorar su oferta en caso de que un tercero acredite mejores condiciones y programa mínimo exploratorio. La autoridad minera nacional reglamentará lo concerniente, en el término de un (1) año contado a partir de la expedición de la presente ley.

ARTÍCULO 44. Proceso de contratación directa diferencial. Para efectos del desarrollo de actividades mineras en Áreas de Fomento y Formalización para la pequeña Minería (AFM), Áreas Mineras de Pueblos y Comunidades Étnicas (AMPCE), la autoridad minera nacional podrá celebrar directamente contratos mineros con personas, organizaciones, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras a través de los consejos comunitarios, organizaciones, formas o expresiones organizativas según corresponda incluidas en el Registro Único de Mineros y Mineras Informales y sujetos étnicos, a través de procesos de contratación directa diferencial.

ARTÍCULO 45. Etapas de la contratación minera. La contratación minera está conformada por la etapa precontractual y la contractual.

ARTÍCULO 46. Etapa precontractual. La etapa precontractual consiste en el conjunto de actividades que deben agotarse de forma previa a la suscripción de contratos o convenios mineros de acuerdo con el modelo de planificación establecido en la presente ley.

En cualquier caso, de forma previa a la suscripción de contratos mineros, en primer lugar, deberá realizarse la determinación de Zonas Aptas para la Minería (ZAM), sobre las cuales procederá la declaratoria y delimitación de áreas para el aprovechamiento de minerales bajo alguna de las figuras contempladas en esta ley, tras lo cual se dará inicio al trámite de selección del contratista. Esta etapa finaliza con la suscripción del respectivo contrato y su inscripción en el Registro Minero Nacional.

ARTÍCULO 47. Etapa contractual. La etapa contractual corresponde al conjunto de actividades propias del desarrollo de la operación minera, por lo tanto, cubre las fases de exploración; construcción y montaje; explotación; cierre y postcierre.

CAPÍTULO II.

DEL CICLO MINERO

ARTÍCULO 48. Ciclo minero. El ciclo minero corresponde al desarrollo de las diferentes fases que conforman una operación minera, a saber: exploración, la cual incluye el componente de alistamiento; construcción y montaje; explotación, que incluye beneficio, transformación y comercialización; cierre y postcierre. La prospección no forma parte del ciclo minero.

ARTÍCULO 49. Prospección. La prospección es un proceso de investigación geocientífica para definir prospectos o volúmenes de la corteza terrestre que presenten indicaciones indirectas y evidencias superficiales, de carácter geológico, mineralógico, geoquímico, geoambiental, geofísico y metalogénico, de la probable ocurrencia de acumulaciones aprovechables de minerales de interés. De la prospección se excluyen los métodos de intervención del subsuelo. La prospección es libre.

Parágrafo 1. La prospección de minerales a excepción de la que realiza el Servicio Geológico Colombiano o quien haga sus veces, no podrá realizarse en las zonas excluidas de la minería definidas en los artículos 19, 190 y 216 de la presente ley.

Parágrafo 2. Cuando haya de efectuarse en terrenos de propiedad privada, o colectiva, o de territorios colectivos, tradicionales y/o ancestrales, se requerirá dar aviso previo al dueño, poseedor, tenedor, administrador, representante o autoridad, según corresponda.

Parágrafo 3. Cuando haya de efectuarse en bienes de uso público, se requerirá el concepto técnico favorable de la autoridad competente.

ARTÍCULO 50. Alistamiento exploratorio. Es el componente inicial de la exploración, en el cual el contratista deberá:

1. Dar inicio al relacionamiento social con la comunidad presente en el territorio y concertar con ella, en escenarios de participación razonable, incidente y efectiva, el Plan de Gestión Social (PGS) que hará parte integral del contrato minero.

2. Llevar a cabo la consulta previa para el desarrollo puntual de la fase de exploración, cuando ésta proceda, de acuerdo con la normativa vigente.

3. Conseguir la aprobación del Programa Exploratorio por parte de la autoridad minera nacional, el cual deberá integrar una sección sobre el cierre acotado a las actividades propias de la fase de exploración.

4. Obtener licencia ambiental en los términos reglamentados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces.

El alistamiento exploratorio tendrá una duración máxima de dos (2) años, prorrogables por una sola vez. La prórroga solo será otorgada cuando el contratista acredite haber sido diligente en relación con los trámites necesarios para el cumplimiento de los requisitos previamente señalados.

ARTÍCULO 51. Exploración. Una vez cumplidos los objetivos previstos en el alistamiento exploratorio, la autoridad minera nacional autorizará el inicio de la fase de exploración. Obtenida la correspondiente autorización, el contratista deberá informar de manera clara y suficiente a la comunidad, en espacios ampliamente convocados, acerca del inicio y el alcance de la exploración técnica que se llevará a cabo.

Concluida la fase de exploración, el contratista deberá hacer entrega integral de la información resultante de la ejecución de esta fase a la autoridad minera nacional, incluyendo los datos geográficos y el conocimiento del subsuelo de carácter geológico, mineralógico, geoquímico, geoambiental, geofísico y metalogénico.

La fase de exploración tendrá una duración máxima de diez (10) años.

Al término de la fase de exploración y con miras al desarrollo de las fases posteriores, el contratista deberá presentar a la autoridad minera nacional el Programa de Trabajos y Obras (PTO). Dicho instrumento incluirá el Plan de Cierre Minero del proyecto, que abarcará las actividades a implementar desde la fase de construcción y montaje hasta la de cierre.

Una vez aprobado el Programa de Trabajos y Obras (PTO), el contratista deberá tramitar, en los términos establecidos por la autoridad competente y la modificación de la licencia ambiental con miras al desarrollo de las fases siguientes.

ARTÍCULO 52. Construcción y montaje. Con la aprobación del Programa de Trabajos y Obras (PTO) y realizada la modificación u obtención de la licencia ambiental, la autoridad minera autorizará el inicio de la construcción e instalación de la infraestructura necesaria para llevar a cabo las labores de explotación, beneficio, transformación, transporte, y/o comercialización de minerales, según corresponda, de conformidad con los términos de duración establecidos en el contrato o convenio minero.

La fase de construcción y montaje tendrá una duración máxima de tres (3) años salvo que, por circunstancias sobrevinientes no atribuibles al contratista, se requiera conceder una prórroga por una sola vez.

ARTÍCULO 53. Explotación. Terminada la fase de construcción y montaje, se dará inicio a la de explotación, la cual comprende el conjunto de operaciones de extracción, beneficio, transformación, transporte, promoción y comercialización de los minerales incluidos en el contrato o convenio minero, así como las actividades de cierre progresivo de la operación.

En esta fase, el contratista deberá informar de manera clara y suficiente a la comunidad del área de influencia del proyecto minero, en espacios ampliamente convocados, acerca del inicio y el alcance del proyecto a ejecutar. De igual forma, deberá concertar con las comunidades referidas la actualización del Plan de Gestión Social (PGS) para adaptarlo al desarrollo de esta fase, de acuerdo con el porcentaje de inversión definido por la autoridad minera nacional.

Desde el inicio y durante la ejecución de la fase de explotación y de conformidad con lo consignado en el Plan de Gestión Social (PGS), el contratista deberá ejecutar proyectos productivos que propicien la industrialización y diversificación productiva en el territorio, así como la generación de condiciones para la reconversión laboral de los trabajadores de cara a la finalización del término de ejecución del contrato o convenio minero.

La fase de explotación tendrá una duración máxima de veinte (20) años prorrogables por una sola vez y por el mismo término.

ARTÍCULO 54. Cierre. Corresponde a la implementación de las medidas propias de cierre definitivo y postcierre del proyecto minero, de acuerdo con lo consignado en el Plan de Cierre Minero aprobado por las autoridades correspondientes.

Durante esta fase, las autoridades competentes verificarán el cumplimiento integral y definitivo de las obligaciones a cargo del contratista. Los aspectos concernientes al cierre operativo y el cumplimiento del Plan de Gestión Social (PGS) serán de competencia de la autoridad minera nacional, y lo relativo al cierre ambiental y laboral estará a cargo de las respectivas autoridades competentes.

En todos los casos de terminación del contrato minero, por cualquier causa, el contratista quedará obligado a cumplir o garantizar las obligaciones contractuales de orden minero, ambiental, social, cultural y contractual, exigibles al tiempo de hacerse efectiva dicha terminación, incluyendo las correspondientes al cierre progresivo, anticipado y definitivo. De igual manera, dará cumplimiento a sus obligaciones de orden laboral reconocidas o causadas al momento de su retiro como contratista.

En desarrollo de esta fase, el contratista deberá finalizar la implementación completa de las medidas orientadas a la transición socioeconómica en el territorio, de acuerdo con lo consignado en el Plan de Cierre Minero.

La duración de la fase de cierre y postcierre estará determinada por lo establecido en el Plan de Cierre Minero propuesto por el contratista aprobado por las autoridades competentes, de conformidad con los términos de referencia previstos para su formulación.

ARTÍCULO 55. Término de duración de las fases del ciclo minero. En ningún caso la duración de cada una de las fases podrá exceder los términos máximos establecidos en la presente ley.

ARTÍCULO 56. Cadena de minerales. La cadena de minerales está determinada por cada uno de los eslabones de la producción de minerales desde su extracción hasta su disposición final. Esta cadena comprende entonces la extracción, el beneficio, la transformación, la comercialización, el aprovechamiento industrial, la reutilización en caso de que aplique y la disposición final.

CAPÍTULO III.

CONDICIONES CONTRACTUALES

ARTÍCULO 57. Explotación anticipada. El contratista, sin perjuicio de su obligación de iniciar oportunamente la explotación definitiva, podrá realizar, en forma anticipada, la extracción, beneficio, transporte y comercialización de los minerales en la cantidad y calidad que le permitan la infraestructura y montajes provisionales o incipientes de que disponga. Para el efecto deberá contar con la aprobación del Programa de Trabajos y Obras (PTO), la licencia ambiental ajustada a la fase de explotación y la autorización formal de la autoridad minera nacional, la cual será inscrita en el Registro Minero Nacional.

ARTÍCULO 58. Análisis de conveniencia. Tanto el otorgamiento de contratos mineros y los convenios mineros como las eventuales prórrogas o cesiones estarán sometidas al análisis de conveniencia y oportunidad que al respecto realice la autoridad minera nacional, en concordancia con la política minera nacional.

En virtud de lo anterior, no resultará procedente el otorgamiento de contratos, prórrogas o cesiones a personas naturales o jurídicas contra las cuales existan condenas judiciales en la jurisdicción nacional, la de otros países o en tribunales internacionales como resultado de la vulneración de derechos humanos o delitos contra el ambiente.

ARTÍCULO 59. Condiciones para la prórroga de contratos y convenios mineros. El procedimiento para la presentación y trámite de las solicitudes de prórroga de los contratos o convenios para la exploración y explotación de minerales estará reglamentado en los términos de referencia establecidos por la autoridad minera nacional.

La prórroga de los contratos o convenios mineros no será automática, estará sometida al análisis de procedencia que realice la autoridad minera nacional, de acuerdo con una valoración costo-beneficio que deberá contemplar los aspectos mineros, ambientales, sociales y económicos del proyecto, el desempeño del contratista respecto al cumplimiento de sus obligaciones, así como los lineamientos de la política minera nacional adoptada por el Ministerio de Minas y Energía o quien haga sus veces. En todo caso, la autoridad minera nacional contará con término máximo de un (1) año para resolver sobre la solicitud de prórroga del contrato o convenio minero.

El contratista deberá encontrarse al día en el cumplimiento de las obligaciones contractuales, incluidas las ambientales y laborales, al momento de la solicitud de la prórroga, la cual, en caso de ser aprobada, podrá incluir nuevas condiciones y pactar contraprestaciones adicionales a las previstas en el contrato minero original.

En ninguna circunstancia el periodo de prórroga podrá exceder los términos de duración de las fases establecidos en la presente ley.

ARTÍCULO 60. Contenido de los instrumentos mineros y sociales requeridos para la ejecución del contrato o convenio minero. La autoridad minera nacional establecerá el contenido mínimo del Programa Exploratorio, el Programa de Trabajos y Obras (PTO), los parámetros para la elaboración del Plan de Gestión Social (PGS). De igual manera, en el término de (1) un año fijará los términos de referencia para la formulación del Plan de Cierre Minero en conjunto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio del Trabajo o quienes hagan sus veces.

Parágrafo. La autoridad minera nacional contará con el plazo de un (1) año a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, para regular lo indicado en el primer inciso, así como los parámetros para la aprobación de los instrumentos mencionados y la oportunidad para su obtención y actualización con miras al desarrollo de cada fase del ciclo minero de acuerdo con lo reglado en la presente ley.

ARTÍCULO 61. Definición de minerales del contrato minero. El contrato minero se circunscribe exclusivamente a los minerales especificados en el mismo. Para el aprovechamiento de minerales adicionales, asociados, hallados en liga íntima o que se obtengan como subproductos de la explotación, estos deberán ser declarados e incluidos en el Programa de Trabajos y Obras (PTO), los cuales serán objeto de pago de regalías y demás contraprestaciones legales procedentes.

Parágrafo 1. La ausencia de declaración por parte del contratista de los minerales adicionales, asociados, subproductos o, hallados en liga íntima, dará lugar a la aplicación de sanciones, incluida la caducidad, así como a las demás investigaciones que puedan proceder.

Parágrafo 2. Los concesionarios mineros que cuenten con títulos vigentes al momento de la expedición de la presente ley deberán declarar dentro de los doce (12) meses siguientes, los minerales adicionales, asociados, en liga íntima o que se generen como subproductos de su actual operación. En caso de no hacerlo, la autoridad minera nacional podrá proceder con las sanciones referidas en el parágrafo anterior.

Parágrafo 3. La autoridad minera nacional aprobará, previa valoración de su conveniencia, la adición de minerales mediante acto administrativo que se anotará en el Registro Minero Nacional. Esta adición no modificará ni extenderá los plazos establecidos para la ejecución el contrato minero original y, si a ello hubiere lugar, el contratista solicitará la modificación de la licencia ambiental. Adicionalmente, el contratista deberá pagar las regalías y demás contraprestaciones correspondientes por cada uno de los minerales explotados.

ARTÍCULO 62. Estándar internacional de recursos y reservas. La información sobre los recursos y reservas existentes en el área debe estar estructurada en las condiciones previstas por el estándar colombiano de recursos y reservas u otro estándar internacional reconocido y aceptado por la autoridad minera nacional.

ARTÍCULO 63. Integración de áreas en un contrato o convenio minero. Los beneficiarios de uno o varios contratos o convenios mineros de cualquier régimen o modalidad podrán solicitar la integración de áreas que fueren contiguas para un mismo mineral, para el efecto deberán unificar los instrumentos mineros y ambientales requeridos con el fin de realizar en dichas áreas sus obras y labores de manera simultánea o alternativa con objetivos y metas de producción únicos, integrándolas en un solo contrato o convenio minero. Con este propósito, los interesados deberán presentar a la autoridad minera nacional el mencionado programa conjunto para su aprobación, del cual serán solidariamente responsables.

El plazo del contrato o convenio minero resultante de la integración de áreas será el que determine la autoridad minera nacional de acuerdo con los instrumentos mineros y ambientales, aprobados para la integración. En ningún caso el término podrá ser inferior al faltante para la terminación o vencimiento del contrato o convenio minero más antiguo.

De igual manera, podrán concertarse nuevos requisitos contractuales los cuales pueden ser de carácter ambiental, social, minero o económico y estarán acordes con la evaluación de los instrumentos mineros y ambientales presentados para la integración de las áreas.

Adicionalmente, podrán pactarse contraprestaciones adicionales distintas a las regalías, para lo cual deberá verificarse que el contrato o convenio minero prorrogado garantice que las condiciones adicionales objeto de la negociación, favorezcan a los intereses del Estado.

Para el contrato o convenio minero integrado deberán modificarse los instrumentos ambientales existentes, para lo cual deberá solicitarse pronunciamiento previo de dicha autoridad competente.

En todo caso la autoridad minera nacional tendrá la facultad de aprobar o no la integración de áreas, mediante decisión motivada.

Parágrafo. Dentro del plazo de un (1) año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la autoridad minera nacional reglamentará lo concerniente al proceso de integración de áreas y sus particularidades, así como los requisitos de orden económico y el cobro de un monto diferencial para la minería de pequeña escala en los trámites de integración.

ARTÍCULO 64. Devolución de áreas objeto de contratos o convenios mineros. Al finalizar la fase de exploración y consolidada la fase de construcción y montaje, se deberá presentar la delimitación definitiva de la zona del área contratada que quedará vinculada a los Trabajos y Obras de Explotación, más las obras estrictamente necesarias para el beneficio, transporte interno, servicios de apoyo y obras de carácter ambiental, para lo cual se deberán tener en cuenta, según corresponda, los contenidos del Programa Exploratorio debidamente aprobado, y/o los valores, ubicación y cálculo de las reservas existentes, al igual que la producción esperada.

El contratista estará obligado a devolver, en lotes contiguos o discontinuos, las partes del área que no estén incluidas en el Programa de Trabajos y Obras (PTO), siempre ajustado al sistema de cuadrículas. El área retenida deberá estar constituida por una extensión continua.

Se entenderá renunciada y excluida de pleno derecho el área objeto del contrato o convenio minero que no haya sido incorporada en el Programa de Trabajos y Obras (PTO), presentado por el contratista. En consecuencia, la autoridad minera nacional podrá proceder de oficio al recorte de dicha área y a su liberación en el sistema gráfico correspondiente.

En todo caso, no se permitirá retener áreas en el contrato o convenio minero que no sean económica o ambientalmente viables.

En caso de que el contratista pretenda efectuar devolución de áreas con posterioridad a la aprobación del Programa de Trabajos y Obras (PTO), deberá cumplir con los siguientes requisitos para que la devolución sea viable: i) justificación de orden técnico, minero, económico, ambiental y legal que la soporten; ii) Modificación del Programa de Trabajos y Obras (PTO) en el cual se excluya el área objeto de la devolución; y iii) Demostrar el cumplimiento de las obligaciones de carácter técnico, minero, económico, ambiental y legal en el área objeto de la devolución.

El contratista deberá aplicar las medidas necesarias para que en el área objeto de devolución parcial no queden condiciones inseguras para la comunidad, ni pasivos ambientales. Para el efecto se realizará informe de recibo de área, y el contratista deberá acatar los requerimientos a que haya lugar por parte de la autoridad competente.

Parágrafo 1. Las celdas objeto de devolución serán incorporadas al Banco de Áreas, conforme lo establece la presente ley.

Parágrafo 2. En ningún caso la devolución de áreas podrá considerarse como una modalidad de terminación anticipada del contrato.

Parágrafo 3. La autoridad minera nacional tiene la facultad de rehusar la devolución del área cuando el contratista no acredite la aprobación de las autoridades ambientales, laborales y fiscales que verifican el cumplimiento de las obligaciones derivadas de su contrato minero.

Parágrafo 4. En el caso de que la devolución de áreas se realice para adelantar un proceso de formalización minera, la reducción del área será tramitada de forma automática, salvo que el área objeto de devolución esté incorporada en el Programa de Trabajos y Obras aprobado, caso en el cual el contratista deberá cumplir con los requisitos exigidos en el presente artículo para la devolución de áreas.

ARTÍCULO 65. Cesión de áreas objeto de contratos o convenios mineros. Podrá haber cesión mediante la división material del área objeto del contrato o convenio minero. Esta clase de cesión podrá comprender la del derecho a usar obras, instalaciones, equipos y maquinarias y al ejercicio de las servidumbres inherentes al contrato minero, salvo acuerdo en contrario de los interesados. Esta solicitud deberá ser resuelta por la autoridad minera verificando como mínimo los requisitos de orden técnico, legal y económico que se establezcan para tal fin.

La cesión de áreas dará lugar a un nuevo contrato o convenio con el cesionario, que se perfeccionará con la correspondiente inscripción en el Registro Minero Nacional, y la anotación del mismo, así como del Otrosí, al contrato o convenio minero inicial. Su duración será igual a la del contrato o convenio inicial del cual se desagrega.

Parágrafo. La autoridad minera nacional establecerá, en el plazo de seis (6) meses contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, los requisitos y el cobro de un monto diferencial en los trámites de cesión de áreas.

ARTÍCULO 66. Cesión de derechos. La cesión de derechos emanados de un contrato minero requerirá solicitud por parte del contratista, acompañada del documento de negociación de la cesión de derechos. Esta solicitud deberá ser resuelta por la autoridad minera nacional en un término de sesenta (60) días calendario, en los cuales verificará los requisitos de orden legal y económico, correspondientes y su decisión favorable. En caso de ser aprobada la cesión se inscribirá en el Registro Minero Nacional el acto administrativo de aprobación.

La cesión de derechos emanados del contrato minero no podrá estar sometida por las partes a término o condición alguna en cuanto hace relación con el Estado. Si fuere cesión total, el cesionario quedará subrogado en todas las obligaciones emanadas del contrato minero, aun de las contraídas antes de la cesión y que se hallaren pendientes de cumplirse.

La cesión parcial del derecho emanado del contrato minero podrá hacerse por cuotas o porcentajes de dicho derecho. En este caso, cedente y cesionario serán solidariamente responsables de las obligaciones contraídas.

Parágrafo 1. La autoridad minera nacional establecerá, en el plazo de un (1) año contado a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, los requisitos de orden económico y el cobro de un monto diferencial en los trámites de cesión de derechos.

Parágrafo 2. Se prohíbe la cesión de derechos de contratos mineros resultantes de procesos de formalización minera.

ARTÍCULO 67. Facultad de declarar la utilidad pública e interés social de proyectos o contratos mineros. En desarrollo del artículo 58 de la Constitución Política de Colombia, la autoridad minera nacional podrá declarar de utilidad pública e interés social los proyectos o contratos mineros de especial interés de la nación, celebrados en alguna de las áreas de planificación previamente delimitadas y declaradas, por medio de la expedición de acto administrativo debidamente motivado.

Los proyectos o contratos mineros podrán ser declarados de utilidad pública cuando se constate el cumplimiento de la totalidad de los siguientes requisitos:

1. Que los minerales que serán extraídos sean destinados para la reindustrialización del país, la transición energética justa, el desarrollo agrícola y/o para la infraestructura pública.

2. Que la actividad minera contribuya al mejoramiento de la calidad de vida del entorno, verificable con indicadores objetivos, para lo cual deberá contar con un plan monitoreable de la mejora de esas condiciones.

3. Que el proyecto minero impulse el desarrollo de cadenas productivas locales, diversificación económica local, e impulse la asociatividad mediante alianzas público-privadas y/o populares.

4. Que el proyecto minero genere empleos directos calificados y no calificados en condiciones dignas, respetando los estándares constitucionales y convencionales en la materia, para los habitantes de la región donde se realizará la actividad.

Parágrafo 1. Entiéndase por utilidad pública en materia minera la condición atribuible a un proyecto minero que faculta al Estado para expropiar y/o a disponer de aquellos bienes que sean necesarios para el logro de los fines establecidos en la presente ley mediante dicho proyecto, conforme a lo establecido en el artículo 58 de la Constitución Política.

Parágrafo 2. La declaración de utilidad pública de cualquier proyecto minero deberá estar precedida de amplios espacios participativos, donde se suministre la correspondiente información y se posibilite la expresión del mayor número posible de actores y sectores de la sociedad.

Parágrafo 3. La declaración de utilidad pública no exime al contratista de las obligaciones estipuladas en el contrato minero ni de las que le son propias a la actividad minera conforme lo dispuesto en la presente ley.

Parágrafo 4. La declaratoria de proyectos de utilidad pública no será delegable.

Parágrafo 5. Para la declaratoria de utilidad pública deberá solicitarse concepto de la autoridad local en virtud de los principios de coordinación y concurrencia, así como de la autoridad étnica, en caso de existir en la zona de interés, en virtud del derecho fundamental a la consulta previa.

Parágrafo 6. El Gobierno Nacional reglamentará, en el plazo de un (1) año contado a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, los procedimientos para efectuar la declaratoria de que trata este artículo.

CAPÍTULO IV.

SERVIDUMBRE MINERA

ARTÍCULO 68. Disfrute de servidumbres. Para el ejercicio eficiente del aprovechamiento minero en todas sus fases, podrán establecerse las servidumbres que sean necesarias sobre los predios ubicados dentro o fuera del área objeto del contrato o convenio minero. Para el efecto, deberá contar con los permisos mineros y ambientales que resulten necesarios.

Parágrafo 1. También procede el establecimiento de servidumbre en zonas objeto de contratos o convenios mineros. Tales gravámenes no podrán impedir o dificultar la operación minera.

Parágrafo 2. Las servidumbres necesarias para el desarrollo de las distintas fases del ciclo minero deberán encontrarse aprobadas en los instrumentos mineros y ambientales requeridos para su ejecución.

ARTÍCULO 69. Duración de la servidumbre. Salvo que con el dueño o poseedor del predio sirviente se hubiere acordado otra cosa, el uso y disfrute de las servidumbres tendrá una duración igual a la del contrato o convenio minero, sus prórrogas y de las labores necesarias para realizar las obras y labores de rehabilitación, recuperación, cierre y postcierre minero.

ARTÍCULO 70. Rehabilitación de inmuebles. Sin perjuicio de lo que se hubiere acordado con el dueño o poseedor de los inmuebles sirvientes y de los pagos e indemnizaciones en su favor, el contratista está obligado a hacer la readecuación de los terrenos o a ponerlos en condiciones de ser destinados a su uso normal o a otros usos alternativos. Esta obligación se cumplirá o garantizará en la etapa de liquidación del contrato o convenio minero.

ARTÍCULO 71. Improcedencia de la servidumbre en la extracción no autorizada de minerales. No habrá servidumbre en beneficio de obras y trabajos de exploración o explotación de minerales que no cuenten con contrato o convenio minero vigente y los correspondientes permisos ambientales. Si de hecho se estableciere con el consentimiento de los dueños y poseedores de los predios, ese acuerdo adolecerá de nulidad absoluta por objeto ilícito.

ARTÍCULO 72. Prohibición de servidumbre en zonas excluidas. No podrán establecerse servidumbres en zonas excluidas de la minería.

ARTÍCULO 73. Negociación directa. Para el ejercicio de las servidumbres, el contratista deberá adelantar el siguiente trámite:

1. El contratista deberá dar aviso formal al propietario, poseedor u ocupante de los terrenos o al dueño de las mejoras, según el caso.

2. El aviso deberá realizarse mediante escrito y señalar:

a) La necesidad de ocupar permanente o transitoriamente el predio.

b) La extensión requerida determinada por linderos.

c) El tiempo de ocupación.

d) El contrato o el convenio minero.

e) Invitación para convenir el monto de la indemnización por los perjuicios que se ocasionarán como consecuencia de las operaciones mineras.

3. El aviso se entenderá surtido con su entrega material y con la remisión de una copia del mismo a los representantes del Ministerio Público con competencia en la circunscripción en donde se ubique el predio.

4. En firme el aviso, se indicará la etapa de negociación directa entre las partes, la cual no excederá de veinte (20) días calendario, contados a partir de la entrega del aviso.

5. En caso de no llegar a un acuerdo sobre el monto de la indemnización de perjuicios, se levantará un acta en la que consten las causas de la negociación fallida y el valor máximo ofrecido, firmado por las partes, con copia a cada una de ellas.

Si el proponente, poseedor o tenedor se abstiene de firmar el acta referida dentro del plazo señalado para la negociación directa, el contratista acudirá al representante del Ministerio Público o quien haga sus veces de la circunscripción del inmueble, para que dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, deje constancia de tal situación.

Parágrafo. Igual tratamiento se dará a las personas que ocupen o posean tierras baldías.

ARTÍCULO 74. Solicitud de avalúo de perjuicios. Agotada la etapa de negociación directa sin que hubiere acuerdo sobre el valor de la indemnización que deba pagarse por el ejercicio de las servidumbres o sin que hubiere sido posible dar el aviso formal al propietario, poseedor u ocupante de los terrenos o al dueño de las mejoras, por lo menos dos (2) veces durante los veinte (20) días anteriores a la solicitud de avalúo de perjuicios, el contratista presentará ante el juzgado civil municipal de la jurisdicción donde se encuentre ubicado el inmueble, la solicitud del avalúo de los perjuicios que se ocasionarán con las operaciones mineras, la cual contendrá los siguientes requisitos:

1. Nombre y prueba de existencia y representación del contratista.

2. Copia del contrato o convenio minero.

3. Ubicación del inmueble o predio objeto de las servidumbres mineras y la identificación del área a ocupar permanente o transitoriamente con las operaciones mineras, sus linderos y extensión.

4. Identificación y descripción de las construcciones, cercas, cultivos, plantaciones, pastos y mejoras que resulten afectadas con la ocupación y el ejercicio de las servidumbres mineras.

5. Constancia de la entrega del aviso o prueba de la imposibilidad de su entrega.

6. Descripción de las actividades a adelantar en los terrenos a ocupar.

7. Identificación del dueño u ocupante de los terrenos o de las mejoras y lugar donde puede ser notificado de la solicitud.

8. Recibo de consignación a órdenes del juzgado de la suma correspondiente al valor del avalúo comercial realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o por un profesional adscrito a una agremiación de lonja de la jurisdicción del predio debidamente reconocida, como depósito judicial a favor del propietario, poseedor u ocupante de los terrenos o de las mejoras por los perjuicios a ocasionar con la ocupación y ejercicio de las servidumbres.

9. Copia del acta de la negociación fallida, en caso de que haya lugar a ello.

ARTÍCULO 75. Autoridad competente para conocer la solicitud de avalúo. La autoridad competente para conocer de las solicitudes de avalúo para las servidumbres mineras que adelante cualquier persona, natural o jurídica, nacional o extranjera y las sociedades de economía mixta, será el juzgado civil municipal de la jurisdicción donde se encuentre ubicado el inmueble que deba soportar la servidumbre.

ARTÍCULO 76. Trámite de la solicitud. A la solicitud de avalúo se le dará el trámite siguiente:

1. Presentada la solicitud de avalúo, el juez la admitirá dentro de los tres (3) días siguientes y en el mismo auto ordenará correr traslado al propietario, poseedor u ocupante de los terrenos o al dueño de las mejoras por el término de tres (3) días.

2. Si dos (2) días después de proferido el auto que ordena el traslado de la solicitud ésta no hubiere podido ser notificada personalmente, se procederá a emplazarlos conforme con las disposiciones Código General del Proceso.

3. En el presente trámite no son admisibles excepciones de ninguna clase, pero en la decisión definitiva del avalúo, el juez se pronunciará de oficio sobre las excepciones previas contempladas en el Código General del Proceso, y si encontrare establecida alguna, así lo expresará y se abstendrá de resolver.

4. El valor de la indemnización será señalado por un perito nombrado por el juez de la lista de auxiliares de justicia, cuyos honorarios deberán ser a cargo del solicitante, el cual será nombrado en el auto admisorio de la solicitud de avalúo y este se deberá posesionar dentro de los tres (3) días siguientes.

5. El perito deberá rendir el dictamen pericial dentro del término de quince (15) días hábiles contados a partir de la posesión. Para efectos del avalúo el perito tendrá en cuenta las condiciones objetivas de afectación que se puedan presentar de acuerdo con el impacto que la servidumbre genere sobre el predio, atendiendo la indemnización integral de todos los daños y perjuicios, sin que ello excluya las reclamaciones posteriores que pueda presentar el propietario, poseedor u ocupante de los predios afectados por daños ocasionados a los mismos durante el ejercicio de las servidumbres. No se tendrán en cuenta las características y posibles rendimientos del proyecto minero ni la potencial abundancia o riqueza del subsuelo, como tampoco la capacidad económica del contratista u operador. La ocupación parcial del predio dará lugar al reconocimiento y pago de una indemnización en cuantía proporcional al uso de la parte afectada, a menos que dicha ocupación afecte el valor y el uso de las zonas no afectadas.

6. Rendido el dictamen pericial, el juez autorizará la ocupación y el ejercicio provisional de las servidumbres mineras. No obstante lo anterior, si el interesado solicita la entrega provisional del área requerida para los trabajos antes de rendido el dictamen pericial, el juez autorizará la ocupación y el ejercicio de las servidumbres mineras dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud, siempre y cuando con ella se acompañe copia de depósito judicial que corresponda a un 20% adicional del depósito realizado en el momento de la solicitud de avalúo de perjuicios.

7. En lo relacionado con la contradicción del dictamen se aplicará el procedimiento establecido en el Código General del Proceso.

8. Rendido el dictamen y tramitadas las respectivas objeciones, el juez deberá resolver definitivamente sobre el avalúo solicitado en el término de diez (10) días.

9. Cualquiera de las partes puede pedir ante el juez civil del circuito de la jurisdicción a la que pertenezca el predio objeto de la diligencia de avalúo, la revisión del mismo dentro del término de un (1) mes contado a partir de la fecha de la decisión del juez civil municipal. Si quien hiciere uso del recurso fuere el contratista, este deberá consignar, como depósito judicial, a la orden del juez civil de circuito respectivo el monto resuelto por el juez civil municipal si la suma consignada para la presentación de la solicitud fuere inferior al cincuenta por ciento (50%) del avalúo de los perjuicios señalados por el juez.

10. La revisión del avalúo se tramitará de conformidad con las disposiciones del Código General del Proceso.

11. Ni la interposición de la revisión ni su trámite impiden o interrumpen el ejercicio de la respectiva ocupación o servidumbre minera.

12. Surtida la revisión el juez del circuito ordenará la entrega de los dineros consignados al dueño, poseedor u ocupante de los terrenos o de las mejoras y si estos no fueren suficientes, ordenará al contratista que, dentro de los diez (10) días siguientes consigne la cantidad suficiente para cubrir la indemnización. Si resultare un remanente, este le será devuelto dentro del mismo término al beneficiario de la servidumbre. Si el contratista no lo hiciere el juez solicitará al alcalde que adopte de inmediato las medidas para suspender los trabajos objeto de la ocupación y del ejercicio de las servidumbres mineras.

ARTÍCULO 77. Ocupación permanente y ocupación transitoria. Cuando se trate de obras o labores que impliquen ocupación de carácter permanente, la indemnización se causará y se pagará por una sola vez y amparará todo el tiempo que el contratista ocupe los terrenos y comprenderá todos los perjuicios. Se entiende por obras de carácter permanente la construcción de carreteras, la de campamentos, la instalación de equipos para el desarrollo de la actividad, las instalaciones necesarias para la operación y demás semejantes.

Cuando se trate de obras o labores que impliquen ocupación de carácter transitorio, la indemnización amparará periodos hasta de seis (6) meses. Se entiende por ocupación de carácter transitorio la ejecución de trabajos de exploración superficial con aparatos de geofísica, trazados de carreteras, etc., que impliquen destrucción de cercas, apertura de trochas o senderos de penetración, excavaciones superficiales y otras análogas.

ARTÍCULO 78. Registro. El acuerdo entre las partes que se elevará a escritura pública o, en su defecto, la decisión judicial deberá registrarse en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del lugar de ubicación de los terrenos objeto de la diligencia de avalúo, calificándola el respectivo registrador como el establecimiento de una servidumbre minera.

ARTÍCULO 79. Concurrencia de servidumbres. Las servidumbres de ocupación de terrenos también se podrán establecer sobre predios ocupados por otros contratistas para el aprovechamiento de bienes naturales no renovables, siempre que con su ejercicio no se interfieran los derechos de éstos. En el evento en que los industriales involucrados no llegaren a ningún acuerdo para llevar a cabo las actividades concurrentes, el Ministerio de Minas y Energía fijará los parámetros técnicos que permitan la ejecución de unas y otras, teniendo en cuenta los programas técnicos aprobados, los cuales serán de obligatorio cumplimiento para las partes, sin perjuicio de la indemnización a que haya lugar.

Artículo 80. Servidumbres en territorios y territorialidades indígenas o territorios ocupados ancestralmente o pertenecientes a comunidades negras afrocolombianas, raizales y palenqueras. Cuando la servidumbre minera coincida con territorios y territorialidades indígenas o territorios ocupados ancestralmente o pertenecientes a comunidades negras afrocolombianas, raizales y palenqueras, deberá garantizarse la consulta previa y el consentimiento previo, libre e informado, cuando este proceda, en cumplimiento de los procedimientos establecidos en la Constitución Política y la ley en concordancia entre otros con el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia constitucional.

CAPÍTULO V.

CIERRE MINERO

ARTÍCULO 81. Cierre minero. Consiste en el conjunto de actividades progresivas y definitivas destinadas a clausurar en debida forma la operación minera de acuerdo con los parámetros ambientales, mineros, sociales, culturales, laborales, económicos, geotécnicos, geoquímicos e hidrogeológicos previstos en el contrato o convenio minero, así como en los instrumentos mineros y ambientales requeridos, en concordancia con los mandatos constitucionales y legales aplicables.

El cierre minero deberá preverse desde el inicio de la etapa contractual y hasta la finalización del ciclo minero. Para la fase de exploración se realizará con base en las guías minero-ambientales que para el efecto expidan las autoridades competentes.

Parágrafo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible será competente para reglamentar lo relacionado con las actividades del postcierre minero en un término no mayor a un (1) año, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 82. Contenido de los planes de cierre minero. El contratista minero deberá presentar el plan de cierre que contendrá las medidas destinadas al manejo de los diferentes tipos de cierre, en cumplimiento de los términos dispuestos por la autoridad minera nacional en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía o

quien haga sus veces, y aquellos previstos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio del Trabajo, o quienes hagan sus veces, respecto de los asuntos que le atañen, conforme con sus competencias.

En todo caso, el Plan de Cierre Minero deberá elaborarse atendiendo a las particularidades propias de la actividad minera a desarrollar, contemplando para la totalidad del área contratada, las medidas a implementar, teniendo en cuenta los instrumentos de ordenamiento territorial de la zona para efectos el uso del suelo postcierre. Esta obligación se extiende a los titulares de autorizaciones temporales y observará las condiciones especiales en las que sean otorgadas.

El plan de cierre minero deberá ser presentado a las autoridades competentes antes del inicio de la fase de construcción y montaje. Este plan deberá contener como mínimo, los siguientes elementos:

1. Cierre técnico, minero y operativo. Las medidas de desmantelamiento de las construcciones, montajes y estructuras instaladas para efectos de la actividad minera; el inventario de bienes objeto de reversión a favor de la autoridad minera nacional; un programa de monitoreo de las medidas de cierre que permita verificar que cada una de las acciones necesarias se han realizado en su totalidad al momento de la implementación; la estimación de costos y programas de ejecución; las acciones referentes a la estabilidad física y química de las zonas de operación; las medidas que garanticen la entrega y acceso a la información propia de la ejecución del título contrato minero. Este apartado del plan será aprobado por la autoridad minera nacional.

2. Cierre socioambiental, que incluye manejo de los impactos y pasivos ambientales, las acciones de compensación, mitigación, prevención, rehabilitación y corrección de los impactos negativos que se pudieran causar, junto a las demás que sean establecidas por la autoridad ambiental competente. Adicionalmente, el cierre socioambiental deberá contemplar la mitigación de los impactos socioeconómicos del cierre de las operaciones, señalando alternativas productivas para la región y procesos de reconversión y diversificación de la actividad económica, incluyendo un protocolo de participación comunitaria y étnica, y el desarrollo de estrategias para el desarrollo económico a largo plazo. Este apartado del plan será aprobado por la autoridad ambiental.

3. Cierre laboral. Contendrá un plan de protección de derechos laborales, el cual deberá ser concertado y construido con los y las trabajadores del contratista y con las organizaciones sindicales que las representan. También deberá ser socializado con las partes interesadas en el proceso, quienes participarán en la definición del contenido de dicho plan de protección. Este apartado del plan será aprobado por la autoridad del trabajo.

Parágrafo. Los acuerdos producto de la consulta previa, libre e informada del Plan de Cierre Minero deberán ser incluidos como acciones vinculantes dentro de éste.

ARTÍCULO 83. Implementación del plan de cierre. El plan de cierre minero contará con un componente progresivo que deberá implementarse de forma paralela al desarrollo de las diferentes fases del ciclo minero, y uno definitivo que comprenderá las actividades destinadas al cierre final de la operación.

ARTÍCULO 84. Aprobación del plan de cierre. Cada una de las autoridades competentes para la aprobación de los componentes del plan de cierre, verificarán en el marco de sus competencias su ejecución integral y al término del proceso emitirán el respectivo acto administrativo que apruebe dicho cierre.

La aprobación del cierre por parte de las autoridades ambiental y laboral será condición necesaria para que la autoridad minera nacional pueda adelantar los trámites correspondientes a la fase de cierre en lo de su competencia.

Parágrafo 1. Los requisitos, condiciones y términos exigibles en el plan de cierre en cada uno de sus componentes serán reglamentados por cada una de las autoridades competentes dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación de esta ley. Se promoverá la inclusión de estándares internacionales y mejores prácticas sobre el cierre minero, así como la investigación e innovación para el manejo de los riesgos asociados a dichos cierres.

Parágrafo 2. Con el fin de implementar las medidas aquí referidas se crearán mecanismos de coordinación de las autoridades competentes, para dar aprobación a este plan y dar seguimiento al mismo durante la vida útil de los proyectos mineros.

ARTÍCULO 85. Actualización del plan de cierre minero. El plan de cierre minero se actualizará cada cinco (5) años, con el fin de adecuarlo a los aspectos técnicos, operativos, tecnológicos, sociales, laborales, económicos y ambientales propios del desarrollo de la operación. De igual forma se actualizará la garantía constituida.

Parágrafo. Se realizarán actualizaciones de forma extraordinaria cuando las autoridades competentes lo requiera en el ejercicio de su deber de fiscalización.

ARTÍCULO 86. Carencia de plan de cierre minero. La autoridad minera nacional impondrá multa de hasta veinte (20) SMMLV por cada día de retraso, en el evento en que el contratista minero no presente el plan de cierre minero o sus correspondientes actualizaciones en los términos dispuestos. Para ello, la autoridad minera nacional deberá adelantar el procedimiento para la imposición de multas. En caso de reiterarse el incumplimiento, la autoridad minera nacional iniciará el procedimiento administrativo previsto para efectos de declarar la caducidad.

ARTÍCULO 87. Financiación del cierre de la actividad minera. El contratista deberá constituir patrimonio autónomo de largo plazo y con destinación específica, para garantizar la financiación del cumplimiento de las medidas incluidas en el plan de cierre minero. Así mismo, registrar las pólizas constituidas para el cierre, garantizando que efectivamente constituyan una garantía del mismo.

Parágrafo. El Ministerio de Minas y Energía o quien haga sus veces, reglamentará en el término de un (1) año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, lo concerniente a los lineamientos para la constitución del patrimonio autónomo y su administración, la adopción de condiciones diferenciales para la minería de pequeña escala, así como los parámetros para que la autoridad minera nacional defina en cada caso el monto de los aportes que deberá realizar el contratista al patrimonio autónomo para asegurar la financiación del cierre de la actividad minera.

ARTICULO 88. Periodo de transición para la adopción del plan de cierre minero. Todos los títulos y contratos mineros existentes en el país al momento de la expedición de la presente ley, deberán contar con un plan de cierre minero conforme a las reglas establecidas en este capítulo y deberán constituir la respectiva garantía de cierre minero, para lo cual se establece un plazo máximo de dos (2) años, contados desde la entrada en vigencia de esta normativa.

De igual modo, durante este período la autoridad minera nacional y la autoridad ambiental en el marco de su competencia, tomarán las medidas necesarias para realizar el registro, fiscalización y seguimiento de dichos planes, en los proyectos mineros existentes en el país.

CAPÍTULO VI

FISCALIZACIÓN

ARTÍCULO 89. Definición y alcance de la fiscalización minera. La fiscalización es el conjunto de procedimientos y actividades llevadas a cabo por la autoridad minera nacional para verificar y asegurar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales, legales y contractuales de carácter minero, social, económico, de seguridad e higiene, ambientales, y de cierre minero a cargo del contratista, en cualquier fase de la actividad minera autorizada.

ARTÍCULO 90. Identificación de actividades mineras sin contrato o convenio minero. La autoridad minera nacional colaborará con las demás autoridades competentes en la identificación de labores mineras que se adelanten sin contar con contrato minero registrado y vigente o prerrogativa legal que las autorice.

Lo anterior, con el propósito de preservar el ambiente y garantizar la debida administración de los minerales, para lo cual, tras la identificación de labores mineras no autorizadas, la autoridad minera informará a las demás autoridades encargadas para que estas a su vez procedan de acuerdo con sus competencias.

ARTÍCULO 91. Inspecciones y visitas. La autoridad minera nacional en el marco de la fiscalización tendrá la potestad de realizar inspecciones o visitas a las labores de exploración y explotación, así como las plantas de beneficio, procesos de transformación, centros de acopios y a medios de transporte de minerales, con el fin de verificar la procedencia lícita del mineral y el pago de regalías del mismo. Para el efecto la autoridad minera nacional podrá realizar el cobro de las inspecciones de campo o visitas, tasados en salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de las mismas, para lo cual definirá los criterios y su aplicación, conforme el número de hectáreas objeto del contrato minero, la producción, los minerales, el alcance, el contenido y la complejidad del servicio, los equipos requeridos y la recuperación de los costos de desplazamiento, cuando a ello haya lugar.

ARTÍCULO 92. Informes de fiscalización. Los resultados de los procedimientos y actividades de fiscalización se consignarán en informes, los cuales reposarán en el módulo tecnológico creado para dicho fin al interior de Sistema Integrado de Gestión Minera. Los informes de fiscalización incluirán, en caso de requerirse, las medidas a implementar por parte del contratista para el cabal cumplimiento de las obligaciones a su cargo. Las medidas ordenadas serán de obligatoria observancia y su incumplimiento dará lugar a la imposición de las sanciones aplicables, de acuerdo con lo consignado en la presente ley. Lo anterior, sin perjuicio de los derechos de contradicción y defensa del contratista.

ARTÍCULO 93. Módulos tecnológicos para la fiscalización. Para el ejercicio de las actividades de fiscalización la autoridad minera nacional podrá desarrollar nuevos módulos tecnológicos en el Sistema Integrado de Gestión Minera y fortalecer los ya existentes, para que éstos a su vez permitan en tiempo real, fiscalizar los contratos mineros inscritos y demás áreas donde se desarrollan actividades mineras autorizadas, garantizando la trazabilidad, autenticidad, integridad y disponibilidad de la información.

Dichos módulos deberán interoperar con aquellos empleados por la autoridad ambiental para la evaluación y control de los trabajos, obras y actividades mineras de conformidad con los instrumentos ambientales que autorizan su realización.

ARTÍCULO 94. Cotejo de datos e información. A través de la actividad de fiscalización, la autoridad minera nacional podrá cotejar datos e información reportados por el contratista minero o explotadores mineros autorizados, con la información que estos reporten a la autoridad comercial, ambiental, financiera, tributaria, aduanera y contable, así como la que publiquen en medios de comunicación y en bolsas de valores a nivel nacional e internacional.

La autoridad minera nacional en cualquier tiempo podrá requerir a los contratistas mineros información financiera actualizada, con el fin de verificar la capacidad económica para ejecutar las actividades proyectadas en el instrumento técnico aprobado y demás obligaciones derivadas del contrato minero.

ARTÍCULO 95. Control a la producción. La autoridad minera nacional llevará a cabo control a la producción a través del cotejo de los datos reportados por el contratista minero en la plataforma tecnológica de control a la producción o la herramienta que haga sus veces, con la información recolectada a través de visitas de fiscalización donde se verifique la extracción de minerales en borde o boca de mina, y los reportes de comercialización y exportación de minerales. Lo anterior, con el propósito de evidenciar los datos reales de producción, la procedencia lícita de los minerales que se comercializan, los montos de pagos por regalías, entre otros.

ARTÍCULO 96. Fiscalización minero-ambiental. La autoridad minera nacional ejercerá, junto con la autoridad ambiental competente, de manera articulada, concertada, coordinada y conjunta, la fiscalización y vigilancia de los contratos y convenios mineros, en especial, respecto del cumplimiento de obligaciones ambientales derivadas de los mismos. Lo anterior, sin perjuicio de la competencia que corresponde a las autoridades ambientales en virtud de la función de vigilancia y control ambiental que deban ejercer respecto a la verificación y exigencia del cumplimiento de obligaciones ambientales derivadas del contrato o convenio minero.

Parágrafo 1. Para el ejercicio de las actividades de fiscalización, la autoridad minera nacional junto con la autoridad ambiental, podrán actualizar, implementar y/o articular las herramientas tecnológicas necesarias.

Parágrafo 2. Para efectos de la fiscalización, las autoridades minera y ambiental competentes consultarán y verificarán el cumplimiento de las condiciones técnicas previstas en los instrumentos mineros y ambientales aprobados.

ARTÍCULO 97. Fiscalización diferencial. La autoridad minera nacional diseñará y aplicará medidas de fiscalización diferencial a las operaciones mineras autorizadas de acuerdo con el tipo de mineral, la técnica de extracción empleada, la categoría y la escala de la actividad minera según corresponda.

Parágrafo. La fiscalización diferencial en el caso de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras se desarrollará de conformidad con lo establecido en la Ley 70 de 1993 y sus decretos reglamentarios. Para lo cual, la autoridad minera nacional concertará con la Comisión V del Espacio Nacional de Consulta Previa el lineamiento de fiscalización respectivo.

ARTÍCULO 98. Control a la inscripción de mineros artesanales y ancestrales. La autoridad minera nacional en su ejercicio de fiscalización estará facultada para revisar la información que reposa en la plataforma dispuesta para llevar el control de la inscripción de los mineros artesanales y ancestrales. De evidenciarse inconsistencias en la misma comunicará a las autoridades competentes para que adelanten las acciones que correspondan, de acuerdo con lo establecido en la ley.

CAPÍTULO VII

CADUCIDAD, MULTAS Y SUSPENSIÓN DEL CONTRATO MINERO

ARTÍCULO 99. Caducidad. Es la facultad de la autoridad minera para declarar la terminación del contrato o convenio minero por un incumplimiento grave y reiterado de las obligaciones, previo agotamiento del debido proceso.

Declarada la caducidad el Contratista deberá garantizar el cumplimiento de todas las obligaciones de orden minero, ambiental, económico, social y laboral que estén pendientes de ejecución o que se deriven de las circunstancias que den motivo a dicha declaratoria

ARTÍCULO 100. Causales de caducidad. El contrato o convenio minero podrá terminarse por la declaración de su caducidad, exclusivamente por las siguientes causas:

1. La disolución de la persona jurídica, menos en los casos en que se produzca por fusión y por absorción;

2. La incapacidad financiera que le impida cumplir con las obligaciones contractuales y que se presume si al contratista se le ha abierto trámite de liquidación obligatoria de acuerdo con la ley;

3. La no realización de los trabajos y obras dentro de los términos establecidos en esta ley o su suspensión no autorizada por más de seis (6) meses continuos;

4. La no acreditación del pago oportuno y completo de las contraprestaciones económicas;

5. La no declaración, liquidación y pago oportuno y completo de las regalías;

6. El no pago de las multas impuestas;

7. La no constitución, reposición y actualización de las garantías que respalda cada una de las etapas del contrato minero;

8. El incumplimiento grave y/o reiterado de las regulaciones para el desarrollo de las diferentes fases del ciclo minero y/o de las obligaciones de higiene y seguridad minera;

9. La revocatoria y/o pérdida de fuerza ejecutoria de las autorizaciones ambientales y/o licencia ambiental integral necesarias para sus trabajos y obras;

10. La violación de las normas sobre zonas excluidas de la minería, luego de haber sido requerido por la autoridad ambiental o minera para suspender, reubicar, terminar o cerrar la operación en dichas zonas;

11. El incumplimiento reiterado de los términos y condiciones y de cualquiera otra de las obligaciones derivadas del contrato;

12. Cuando se declare como procedencia de los minerales explotados un lugar diferente al de su extracción, provocando que las contraprestaciones económicas se destinen a un municipio diferente al de su origen. Lo anterior, sin perjuicio, de las acciones legales que procedan en contra del contratista y de los funcionarios públicos que con su conducta promuevan estos actos;

13. Cuando la autoridad ambiental competente niegue la licencia ambiental. En el caso contemplado en el presente artículo, el contratista queda obligado a cumplir o garantizar todas las obligaciones de orden ambiental y minero que le sean exigibles, incluyendo las de conservación y manejo adecuado de los frentes de trabajo y aquellas relativas a las servidumbres que se hubieren establecido;

14. Cuando empresas o personas naturales en ejercicio de actividades mineras, contraten a personas menores de edad y/o extranjeros sin permisos de trabajo correspondientes, para desempeñarse en labores de minería;

15. Cuando se presente un accidente mortal en el desarrollo de la actividad minera, siempre que se compruebe que este fue causado por el incumplimiento de las obligaciones del contrato relacionadas con el reglamento de seguridad e higiene minera o de medidas ordenadas producto de la fiscalización. Sin perjuicio de las acciones penales y la imposición de multas a que haya lugar;

16. Cuando el contratista minero no realice la entrega u oculte información técnica al Banco de Información Minera o de cualquier información relevante del proyecto minero requerida por la autoridad minera y en las condiciones señaladas en la presente ley;

17. La inestabilidad masiva de taludes o túneles que cause daños a terceros, pérdida de vidas humanas, afectación de vías públicas, construcciones rurales, bocatomas o tuberías de acueductos, entre otras;

18. Afectación de la calidad de agua por metales pesados o metaloides que violen las normativas vigentes y que afecten bocatomas de aguas para consumo humano o que contaminen aguas subterráneas;

19. Comprobación del uso de sustancias prohibidas como el mercurio en los procesos de beneficio minero;

20. La realización de actividades de mineras por fuera del área contratada;

21. La renuencia en la actualización del plan de cierre minero del proyecto por parte del titular del contrato minero;

22. El no cumplimiento del plan de gestión social, siempre y cuando el incumplimiento sea imputable al contratista minero;

23. En los casos de contratos de concesión minera especial para comunidades negras, afrocolombianas raizales y palenqueras, el incumplimiento de requisitos y condiciones presentados en la solicitud del contrato, especialmente en los artículos 20 y 21 del capítulo IV y el artículo 29 del capítulo V de la Ley 70 de 1993.

24. Si el contratista con ocasión del incumplimiento de los parámetros y obligaciones establecidos en el contrato o convenio minero y en la licencia y demás instrumentos ambientales, pone en riesgo el acceso, abastecimiento y calidad del agua para las comunidades.

25. La ausencia de declaración por parte del contratista de los minerales asociados, en liga íntima o que se generen como subproductos de su actual operación.

26. Incumplir o desconocer de mala fe los parámetros jurídicos vigentes para la realización de consulta previa.

27. Cuando ocurra un cambio de control en la estructura accionaria del contratista y como resultado de dicha operación, el nuevo controlante no cumpla con los requisitos técnicos y jurídicos previstos en la normativa para ejecutar el contrato minero o se halle inmerso o tenga antecedentes de participación en actividades ilícitas.

28. Cuando obre sentencia condenatoria contra el titular, contratista o solicitante por actos o hechos relacionados con las modalidades de abandono forzado o despojo de tierras.

ARTÍCULO 101. Suspensión o disminución de la explotación. Cuando circunstancias transitorias de orden técnico o económico, no constitutivas de fuerza mayor o de caso fortuito, impidan o dificulten las labores de exploración que ya se hubieren iniciado o las de construcción y montaje o las de explotación, la autoridad minera nacional, a solicitud debidamente comprobada del contratista, podrá autorizarlo para suspender temporalmente la explotación o para disminuir los volúmenes normales de producción. La suspensión mencionada no ampliará ni modificará el plazo máximo de la etapa correspondiente ni tampoco el término total del contrato minero.

Parágrafo. Los actos administrativos que decreten la suspensión temporal o la disminución de la explotación señalarán en forma expresa las fechas en que estas inicien y terminen.

ARTICULO 102. Sanción por abandono de la actividad minera. Se entenderá que se ha producido un abandono de la operación minera cuando los contratistas mineros excedan el término previsto por la autoridad minera nacional para la suspensión temporal de actividades sin que hayan reiniciado las mismas. En caso de producirse el abandono, la autoridad minera nacional procederá a hacer efectiva la totalidad de la garantía de cierre y rehabilitación, entre otras medidas a adoptar.

Parágrafo. El contratista minero que utilice la suspensión temporal de actividades para encubrir el abandono de la operación minera será sancionado de conformidad con la ley.

ARTÍCULO 103. Suspensión por razones de seguridad minera. Se constituye en causal de suspensión y posterior caducidad del contrato minero, el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones técnicas de seguridad establecidas en el reglamento técnico de seguridad e higiene minera. La suspensión será ordenada por la autoridad minera nacional mediante acto administrativo y podrá ser por un término máximo de seis (6) meses, después del cual, si se mantiene el incumplimiento llevará a cabo el procedimiento de caducidad del contrato minero. De esta medida se comunicará a la alcaldía municipal y autoridad ambiental competentes.

ARTÍCULO 104. Multas. La autoridad minera nacional podrá imponer al contratista minero multas sucesivas de hasta cinco mil (5000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, cada vez y para cada caso de infracción de las obligaciones emanadas del contrato minero, atendiendo a su naturaleza eminentemente conminatoria.

La autoridad minera reglamentará la cuantía de las multas y los criterios de graduación de éstas.

ARTÍCULO 105. Procedimiento para la imposición de sanciones. La autoridad minera, a través de auto motivado en el que se señalen las presuntas faltas, las normas violadas y sus posibles consecuencias, citará a audiencia al contratista para debatir lo ocurrido. En la citación, hará mención expresa y detallada de los hechos que la soportan, y se establecerá el lugar, fecha y hora para la realización de la audiencia, la cual podrá realizarse de manera presencial o virtual y tendrá lugar a la mayor brevedad posible. La citación a cada una de las instancias será notificada al contratista de manera personal o por medios electrónicos suministrados por el contratista en caso de existir autorización, y en el evento en que la garantía de cumplimiento consista en póliza de seguros, el garante será citado de la misma manera.

En la audiencia, el delegado de la autoridad minera hará mención expresa y detallada de los hechos que soportan el requerimiento, acompañado del respectivo informe que se sustente la actuación, y enunciará las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista. Se concederá el uso de la palabra al contratista o a quien lo represente, y al garante, en caso de haberse citado, para que presenten sus descargos, en desarrollo de lo cual podrá rendir las explicaciones del caso, aportar pruebas y controvertir las presentadas por la entidad.

La audiencia podrá suspenderse de oficio o a petición de parte por un plazo máximo de hasta treinta (30) días, cuando resulte necesario para la práctica o valoración de pruebas o cuando por cualquier otra razón debidamente sustentada resulte necesario para el correcto desarrollo de la actuación administrativa.

Dentro de los noventa (90) días siguientes al inicio de la audiencia, mediante resolución motivada en la que se consigne lo ocurrido en desarrollo de la misma, y la cual se entenderá notificada en dicho acto público, la entidad procederá a resolver sobre la imposición o no de la multa, suspensión o caducidad. Contra la decisión proferida sólo procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará, decidirá y notificará en la misma audiencia. Los funcionarios que dejen vencer estos términos serán sancionados disciplinariamente como responsables de falta grave. **Parágrafo 1.** Para adelantar el procedimiento aquí descrito, la autoridad minera nacional designará un grupo interdisciplinario conformado por profesionales técnicos, jurídicos y de ser necesario financieros y/o ambientales, que no hayan tenido intervenciones previas en el seguimiento del contrato minero, salvo el funcionario en quien radique la competencia de decisión.

ARTÍCULO 106. Comunicación entre entidades respecto de las sanciones En virtud del principio de coordinación, una vez en firme el acto administrativo que declare la caducidad, suspensión y/o multa según corresponda, se oficiará a la respectiva aseguradora, a la Procuraduría General de Nación, alcaldía municipal y autoridad ambiental competente, a la Cámara de Comercio en que se encuentre inscrito el contratista en caso de ser persona jurídica y demás autoridades para su conocimiento y actuaciones pertinentes en razón a sus competencias.

ARTÍCULO 107. Traslape de la actividad minera con las dinámicas de despojo o abandono de tierras o de derechos territoriales. Cuando la autoridad minera nacional tenga conocimiento de que los títulos mineros concedidos, los contratos en sus diferentes modalidades, las explotaciones mineras autorizadas o las solicitudes mineras, se traslapan con los territorios de comunidades que han sido víctimas del despojo o abandono de tierras o de derechos territoriales, con ocasión de negocios jurídicos, actos administrativos, sentencias u otras modalidades, procederá a verificar si la actividad minera está relacionada con dicha afectación.

Para ello, oficiará a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas con el fin de establecer si ha identificado modalidades de despojo que hayan afectado a comunidades mineras o están relacionadas con actividades mineras en las áreas concesionadas, tituladas, contratadas, autorizadas. Además, conminará a los titulares, contratistas o solicitantes a verificar que, en efecto, no se esté vulnerando o desconociendo derecho fundamental alguno.

En caso de que obre sentencia condenatoria contra el titular, contratista o solicitante por actos o hechos relacionados con las modalidades de abandono forzado o despojo en mención, la autoridad minera nacional requerirá la devolución voluntaria del área despojada o abandonada forzosamente, y en caso de que no se acceda a dicha solicitud, la autoridad podrá proceder a declarar la caducidad, la terminación anticipada o la medida que permita proteger los derechos de las personas y comunidades.

Lo anterior, sin perjuicio de que en virtud del artículo 91 y 92 de la Ley 1448 de 2011, el juez o magistrado de restitución de tierras pueda referirse de manera explícita, suficientemente motivada y disponer órdenes de nulidad, caducidad, terminación, cesión, devolución de las áreas mineras afectadas por las dinámicas de despojo y abandono de tierras y territorios, junto a las demás pertinentes para la reparación y restablecimiento de los derechos vulnerados.

CAPÍTULO VIII

TERMINACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS

ARTÍCULO 108. Terminación y liquidación del contrato minero. Una vez terminado el contrato minero por cualquier causa, la autoridad minera nacional y el contratista suscribirán un acta en la cual deberá constar detalladamente la liquidación definitiva del mismo, evidenciando el estado de cumplimiento de todas las obligaciones a cargo del contratista, incluyendo las consignadas en los instrumentos mineros y ambientales aprobados.

En caso de identificarse obligaciones pendientes e incumplidas no se procederá a la liquidación del contrato minero hasta tanto no se llegue a un acuerdo mutuo entre la autoridad minera y el contratista respecto a el plazo y la forma en la cual se dará correspondiente cumplimiento.

La liquidación del contrato deberá realizarse dentro del plazo establecido en los términos de referencia y/o minutas contractuales. A falta de estipulación, se tendrá un plazo máximo de doce (12) meses contados a partir de la fecha en que se termine el contrato, cualquiera que fuere su causa de terminación.

Si el contratista y la autoridad minera nacional no se ponen de acuerdo respecto de la liquidación en el plazo previsto anteriormente, la autoridad minera nacional podrá proceder a liquidar el contrato de manera unilateral mediante acto administrativo debidamente motivado dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha de terminación del plazo referido en el tercer inciso del presente artículo. Lo anterior, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En el evento en que el contratista minero presente salvedades en la liquidación por mutuo acuerdo, la liquidación unilateral solo procederá respecto de los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo.

Si el contratista no compareciere a la diligencia en la cual se levante el acta de liquidación, la autoridad minera nacional suscribirá el acta y se harán efectivas las garantías correspondientes si ello fuere procedente.

El acto de liquidación del contrato presta mérito para para su cobro coactivo y constituye un título ejecutivo siempre que en ella conste una obligación clara, expresa y exigible según lo disponen el numeral 3 del artículo 99 y el numeral 3 del artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, o las normas que los complementen, sustituyan o modifiquen.

ARTÍCULO 109. Facultades sancionatorias en la fase de liquidación. En caso de que proceda la terminación unilateral del contrato y existan acciones pendientes por ejecutar de acuerdo con lo establecido en el respectivo contrato y los documentos técnicos de la operación, el contratista será objeto de sanción mediante acto administrativo, donde se establecerán las condiciones y plazos para su pago, dicho acto administrativo constituirá título ejecutivo y prestará mérito para su cobro coactivo. La tasación de esta sanción será reglamentada por la autoridad minera nacional dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

Lo anterior, sin perjuicio de que se haga efectiva la póliza o garantía correspondiente que ampara el contrato minero.

ARTÍCULO 110. Reversión de activos mineros y productivos. Además de las obligaciones previstas en el contrato y los instrumentos mineros y ambientales, el contratista, a la terminación del contrato minero por cualquier causa, deberá responder por el mantenimiento, funcionamiento, manejo, cuidado, aprovechamiento, conservación, funcionalidad y administración del área objeto del contrato hasta su devolución o reversión.

Así mismo, operará a favor del Estado la reversión gratuita de bienes inmuebles e instalaciones fijas y permanentes, construidas y destinadas por el contratista en forma exclusiva al transporte y al embarque de los minerales objeto del contrato, provenientes del área objeto del contrato y de aquellas que se encuentren incorporadas a los yacimientos y accesos y que no puedan retirarse sin detrimento del mismo y de los frentes de trabajo.

También operará la reversión de toda la información de exploración que tenga el contratista a la fecha de terminación. La entrega al Banco de Información Minera (BIM) de los informes de los resultados de la prospección y/o exploración deberá ser realizada en las condiciones señaladas en la presente ley.

Esta reversión operará sólo en los casos en que las características y dimensiones de los mencionados bienes, a juicio de la autoridad minera nacional los hagan aptos como infraestructura destinada a la administración de empresas industriales y comerciales o sociedades de economía mixta mineras, a un servicio público, darse al uso de la comunidad, o destinarse al patrimonio autónomo destinado a la garantía del cierre minero. En todo caso, las partes podrán convenir la sustitución de esa obligación por la de pagar a la entidad contratante, una suma equivalente al valor de tales bienes.

ARTÍCULO 111. Terminación anticipada del contrato minero. El contrato se terminará anticipadamente por una de las siguientes causales:

1. Por decisión judicial debidamente ejecutoriada.

2. Por disminución del capital social de la persona jurídica beneficiaria del contrato minero, el cual en ningún caso podrá ser inferior a la inversión estimada para la ejecución del programa de trabajos y obras aprobado por la autoridad minera nacional. En este caso la autoridad minera nacional procederá a decretar la caducidad del contrato minero sin opción a cesión de áreas o derechos derivadas del mismo.

3. Por mutuo acuerdo entre las partes.

4. Por renuncia del titular y/o contratista.

5. Por la configuración de alguna de las causales de caducidad establecidas en la presente ley.

6. Por muerte del contratista, si dentro de los dos (2) años siguientes al fallecimiento, los asignatarios no piden ser subrogados en los derechos emanados de la concesión, presentando la prueba correspondiente y pagando las regalías establecidas por la ley.

7. Cuando existan condenas en firme en contra del contratista, sus representantes legales, socios y/o accionistas por delitos cometidos contra la administración pública, la administración de justicia y que afecten el patrimonio del Estado o de cualquiera de los delitos o faltas contempladas por la Ley 1474 de 2011 y las normas que lo adicionen, complementen o sustituyan, así como de violaciones a derechos humanos y delitos ambientales.

8. Cuando ocurra un cambio de control en la estructura accionaria del contratista y como resultado de dicha operación el nuevo controlante no cumpla con los requisitos técnicos y jurídicos previstos en la normativa para ejecutar el contrato o se halle inmerso o tenga antecedentes de participación en actividades ilícitas. En este caso la autoridad minera nacional procederá decretar la caducidad del contrato minero sin opción a cesión de áreas o derechos derivadas del mismo.

9. Cuando el título o contrato minero se superponga con área excluida de la minería.

Previo a la expedición del acto administrativo de terminación anticipada, la autoridad minera nacional verificará el cumplimiento de las obligaciones contractuales. En todo caso el contratista deberá dar cumplimiento de las obligaciones aplicables incluidas en el Plan de Cierre Minero aprobado por la autoridad minera nacional. En caso de ser persona jurídica el representante legal de la sociedad deberá responder de conformidad con lo señalado en el Código de Comercio.

ARTÍCULO 112. Cumplimiento de obligaciones por terminación anticipada del contrato. Al momento de la terminación del contrato minero por causas diferentes a la expiración del plazo, la autoridad minera nacional se reservará el derecho de ejecutar las acciones que correspondan para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales pendientes al momento de la terminación, especialmente las relacionadas con las actividades del cierre definidas en el Programa Exploratorio o Plan de Cierre Minero, según corresponda, así como adoptar las decisiones que procedan en concordancia con la política minera nacional.

ARTÍCULO 113. Renuncia. El contratista podrá renunciar al contrato minero para lo cual deberá estar al día en el cumplimiento de las obligaciones ambientales, técnicas, económicas, jurídicas y sociales al momento de la solicitud, incluyendo las que se hayan previsto en el Plan de Cierre Minero. La autoridad minera nacional dará aviso a la autoridad ambiental competente para que ésta a su vez verifique el cumplimiento de las obligaciones ambientales.

Adicionalmente, el contratista deberá retirar todos los bienes e instalaciones que hubiere construido o instalado para la ejecución del contrato minero. Se exceptúan los bienes e instalaciones destinadas a conservar o manejar adecuadamente los frentes de explotación, al ejercicio de las servidumbres, a las obras de prevención, mitigación, corrección y/o compensación de los impactos ambientales y los bienes objeto de reversión.

En caso de renuncia al contrato minero, operará la reversión gratuita de bienes en favor del Estado circunscrita esta medida a los inmuebles e instalaciones fijas y permanentes, construidas y destinadas por el contratista o titular minero, al transporte y al embarque de los minerales provenientes del área comprendida en tal contrato y de aquellas que se encuentren incorporadas a los yacimientos y accesos y que no puedan retirarse sin detrimento de los mismos y de los frentes de trabajo. Esta reversión operará sólo en los casos en que las características y dimensiones de los mencionados bienes, a juicio de la autoridad minera nacional los hagan aptos como infraestructura destinada a la administración de empresas industriales y comerciales o sociedades de economía mixta mineras, como infraestructura destinada a un servicio público, darse al uso de la comunidad o destinarse al patrimonio autónomo destinado a la garantía del cierre minero.

Parágrafo. La autoridad minera nacional regulará la materia dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

CAPÍTULO IX

GARANTÍAS, PÓLIZAS Y CUBRIMIENTO DEL CONTRATO MINERO

ARTÍCULO 114. Garantía de los contratos mineros. Los contratistas deberán constituir una garantía única de cumplimiento que contenga, pero sin limitarse a ellos, los siguientes amparos:

1. Póliza de cumplimiento contractual.

2. Póliza de pago de salarios y prestaciones sociales.

3. Póliza de responsabilidad civil extracontractual.

Estas garantías deberán cubrir cada una de las fases a ejecutar en virtud del contrato o convenio minero y serán requisito para la iniciación de los trabajos correspondientes a cada una de ellas, sin perjuicio de las demás autorizaciones administrativas a que haya lugar, el contratista deberá renovar y/o constituir los amparos y garantías que sean requeridos de acuerdo con lo previsto en los términos contractuales.

Las garantías podrán revestir cualquiera de las modalidades previstas por la ley aplicable, incluyendo, pero sin limitarse al régimen de garantías establecido en el Decreto 1082 de 2015 o la norma que la adicione, modifique o sustituya.

ARTÍCULO 115. Garantía de cierre y rehabilitación minera. El contratista minero deberá constituir una garantía financiera o equivalente a favor de la autoridad minera nacional, para amparar la ejecución del Plan de Cierre Minero, que tendrá por objeto asegurar el cumplimiento íntegro y oportuno de las medidas de cierre allí incorporadas, incluyendo la recuperación y/o rehabilitación del espacio natural afectado por la actividad minera.

La autoridad minera nacional no autorizará el inicio de la fase de construcción y montaje y subsiguientes hasta tanto no verifique que el contratista ha constituido la referida garantía.

Parágrafo 1. La autoridad minera nacional, en coordinación con la autoridad ambiental, contará con un plazo de un (1) año a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, para la expedición de la reglamentación de la garantía de cierre y rehabilitación, la cual tendrá por lo menos los siguientes elementos:

1. Tipos de garantías admisibles y las condiciones de la constitución de cada una.

2. Criterios de calificación de las garantías

3. Modelo de costeo de las actividades de cierre (costos directos, indirectos, de postcierre, de administración, impuestos, contingencias, entre otros).

4. Determinación de la vida útil de la mina.

5. Modelo de auditorías para la evaluación de los costos, vida útil.

6. Determinación del valor y plazo de la garantía.

7. Criterios para ajuste de las garantías, incluyendo la forma y condiciones de liberación gradual y,

8. Sanciones por no presentación o ajuste de la garantía.

Parágrafo 2. Liberación gradual de la garantía. La autoridad minera nacional a petición del titular minero y a medida que se ejecute el Plan de Cierre Minero, podrá liberar parte de la garantía otorgada de acuerdo con lo previsto en la reglamentación que para el efecto expida dicha autoridad.

CAPITULO X

CLÁUSULAS ECONÓMICAS

ARTÍCULO 116. Canon Superficiario. El canon superficiario constituye una contraprestación que se cobrará por la entidad contratante sin consideración a quien tenga la propiedad o posesión de los terrenos de ubicación del contrato minero y sobre la totalidad del área contratada durante la fase de exploración, la de construcción y montaje o sobre las extensiones de la misma que el contratista retenga para explorar durante el periodo de explotación.

ARTÍCULO 117. Tarifas generales del canon superficiario. El canon superficiario se pagará anualmente y de forma anticipada sobre la totalidad del área del contrato minero durante la fase de exploración, de conformidad con los siguientes valores y periodos:

	0 a 3 años	3 a 5 años	5 a 7 años	7 a 9 años	10 años
0 a 100 ha	1 SMDLV	1.25 SMDLV	1.50 SMDLV	1.75 SMDLV	2 SMDLV
101 a 1000 ha	1.50 SMDLV	1.75 SMDLV	2 SMDLV	2.25 SMDLV	2.50 SMDLV
1001 a 5000 ha	2 SMDLV	2.25 SMDLV	2.50 SMDLV	2.75 SMDLV	3 SMDLV
5001 a 10000 ha	2.5 SMDLV	2.75 SMDLV	3 SMDLV	3.25 SMDLV	3.50 SMDLV

Durante el desarrollo del componente de alistamiento de la fase de exploración, el canon superficiario será equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del salario mínimo diario legal vigente por hectárea año.

Para la fase de construcción y montaje o en caso de conservar áreas para exploración adicional, se continuará cancelando el último canon pagado durante la fase de exploración.

El canon deberá ser pagado por anualidades anticipadas. La primera anualidad se pagará dentro de los diez (10) días siguientes al momento de la inscripción del contrato en el registro minero.

Adicionalmente, el contratista minero deberá informar a la autoridad minera nacional sobre las ganancias percibidas producto de la especulación bursátil que haga de su contrato minero, cuando ello tenga lugar en su operación. Toda ganancia deberá ser pagada por mitades al Estado, en su condición de propietario del subsuelo.

Parágrafo 1. En los procesos de selección objetiva la autoridad minera nacional podrá establecer una metodología diferente para determinar la tarifa del canon superficiario, la cual será establecida en los términos de referencia que se expidan para el efecto.

Parágrafo 2. La no acreditación del pago del canon superficiario dará lugar a la declaratoria de caducidad del contrato minero.

ARTÍCULO 118. Regalías por mineral y por proyecto. De conformidad con los artículos 58, 332 y 360 de la Constitución Política, toda explotación de minerales de propiedad estatal genera una regalía como contraprestación obligatoria que, consiste en un porcentaje, fijo o progresivo del producto bruto explotado, objeto del contrato minero por cada uno de los minerales explotados, ya sean asociados, hallados en liga íntima, subproductos o adicionados, y calculado o medido en borde o boca de mina, pagadero en dinero o en especie.

También causará regalía la captación de minerales provenientes de medios o fuentes naturales que técnicamente se consideren minas. Se incluyen los registros de propiedad privada vigentes.

ARTÍCULO 119. Contraprestación adicional. Es una obligación económica a cargo del contratista minero equivalente a una participación del valor de la producción en borde o boca de mina calculado sobre el volumen total producido para todos los minerales extraídos dentro del área objeto del contrato, pagadera trimestralmente a la autoridad minera nacional. Esta contraprestación adicional se liquidará teniendo en cuenta el precio base de liquidación de regalías fijado por la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), o la entidad que haga sus veces, de acuerdo con la resolución que se encuentre vigente para el trimestre correspondiente.

ARTÍCULO 120. Cláusulas de precios altos y bajos. El Consejo Directivo de la autoridad minera nacional podrá establecer en los términos de referencia para cada proceso de selección objetiva que la contraprestación adicional de que trata el artículo anterior podrá tener un pago mayor o menor dependiendo del rango en que se ubique el precio de mercado (PM). Asimismo, establecerá la metodología para la determinación de precios altos y bajos.

ARTÍCULO 121. Contraprestación social. Se entenderán por contraprestaciones sociales los programas en beneficio de las comunidades incluidos en el Plan de Gestión Social (PGS), correspondientes a la inversión social que realizan los adjudicatarios de los contratos mineros, como capacitaciones, emprendimientos, proyectos productivos adicionales a la minería, acciones orientadas al cierre de brechas sociales y de género, entre otros, de acuerdo con las condiciones previstas en los términos de referencia que para el efecto establezca la autoridad minera nacional.

CAPÍTULO XI

DIMENSIÓN AMBIENTAL

ARTÍCULO 122. Fortalecimiento de los términos de referencia de los instrumentos técnicos minero-ambientales y de la Licencia Ambiental Integral. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, fijará los términos de referencia de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) respectivos para el otorgamiento de Licencia Ambiental Integral, así como de los demás instrumentos técnicos ambientales que procedan durante la operación minera.

El procedimiento para la solicitud, el trámite y la evaluación correspondiente estarán definidos mediante reglamentación por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía, o quienes hagan sus veces.

ARTÍCULO 123. Licenciamiento Ambiental Integral. Se requerirá de licencia ambiental para la ejecución de operaciones mineras, la cual será integral, diferenciando su contenido para todas las fases del ciclo minero, a partir de la exploración y hasta el cierre de operaciones. La licencia ambiental integral deberá contener, entre otros los permisos, autorizaciones y concesiones pertinentes para hacer uso de los bienes ambientales necesarios en su operación.

La autoridad competente monitoreará el cumplimiento de las obligaciones señaladas para cada fase del ciclo, y emitirá de manera oportuna el correspondiente concepto de conformidad ante la autoridad minera nacional para dar continuidad a la siguiente fase.

Parágrafo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces reglamentará dentro de los seis (6) meses posteriores a la entrada vigencia de la presente ley, lo concerniente al proceso de licenciamiento ambiental integral para la ejecución de proyectos mineros, así como lo relativo a los términos de referencia del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y sus modificaciones complementarias posteriores a la fase de exploración.

CAPÍTULO XII

DIMENSIÓN SOCIOECONÓMICA Y REINDUSTRIALIZACIÓN PARA EL SECTOR MINERO

ARTÍCULO 124. Mano de obra regional. Todo proyecto minero deberá contratar, como mínimo, el 50% de mano de obra local, siempre que exista disponibilidad de personal con las capacidades requeridas para la ejecución del proyecto.

En todo caso, el (la) contratista minero(a) preferirá la vinculación de la mano de obra que provenga del área de influencia del proyecto, así como la vinculación de población trabajadora de la región, considerando particularmente a las mujeres en su diversidad, de manera diferencial, como parte de dicha población. Esta población gozará de todos los derechos y garantías previstos en las normas laborales vigentes.

La oferta y gestión de las vacantes se realizará en el siguiente orden de priorización:

1. En el área de influencia del proyecto o zona de contratación laboral.
2. En los municipios que colinden con la zona de contratación laboral del proyecto, independientemente del departamento al que estos pertenezcan.
3. En los demás municipios del departamento o departamentos en donde se encuentre la zona de contratación laboral del proyecto.
4. En el resto del territorio nacional.

Parágrafo. En el caso de proyectos mineros en zonas con presencia del pueblo Rrom o gitano, se propenderá por su vinculación como mano de obra regional.

ARTÍCULO 125. Talento humano nacional. El contratista minero deberá priorizar la vinculación de la población trabajadora colombiana y, en caso de no haber mano de obra nacional disponible, se priorizará el nacional extranjero que tenga regularizada su situación migratoria y laboral en el país.

ARTÍCULO 126. Plan de Gestión Social (PGS). Para la elaboración del Plan de Gestión Social (PGS) con enfoque de género, étnico y diferencial, el contratista dará cabal aplicación a los lineamientos que la autoridad minera nacional expida para el efecto. Igualmente, debe dar plena observancia a la Estrategia de Relacionamiento Social con el Territorio, reglamentada por dicha autoridad.

El contratista deberá destinar un porcentaje de su inversión en fase de exploración o de sus ingresos brutos en la explotación, para realizar la inversión social definida en el Plan de Gestión Social (PGS), la cual deberá ser concertada con la comunidad, en el marco de escenarios participativos.

ARTÍCULO 127. Innovación y transferencia de conocimiento y tecnología. Los contratistas con trayectoria técnica, tecnológica y empresarial deberán establecer con la autorización previa de la autoridad minera nacional, planes y programas concretos de transferencia de tecnología, de estructuración y reconversión de explotaciones de pequeña escala o de asistencia jurídica o técnica, en convenio con universidades debidamente reconocidas, con el objeto de mejorar la productividad en la región, la eficiencia y crecimiento de las unidades empresariales. El Ministerio de Minas y Energía, junto con los Ministerios de Comercio, Industria y Turismo, y de Ciencia, Tecnología e Innovación, reglamentarán los términos, condiciones y modalidades de los planes y programas de transferencia de tecnología y estructuración. También determinarán la forma de comprobar las inversiones y gastos que en los mismos hubieren realizado los contratistas que soliciten la deducción del monto de las regalías.

ARTÍCULO 128. Plan de diversificación socioeconómica del territorio y promoción de encadenamientos locales. El contratista priorizará el suministro y adquisición de bienes y servicios con productores(as) locales, que pueden ser personas naturales o jurídicas. Lo anterior, con el propósito de apoyar el desarrollo socio-productivo de los pueblos y comunidades étnicas, las familias y de las comunidades locales en las zonas de influencia del proyecto, y fomentar la asociatividad y el desarrollo de economías productivas populares, incentivando la participación plena, efectiva y sustantiva de las mujeres en su diversidad.

ARTÍCULO 129. Articulación con MIPYMES. El contratista minero identificará productores locales y MIPYMES de la región y del orden nacional, con el propósito de estimular los eslabonamientos productivos hacia adelante en la cadena minera. Adicionalmente, promoverá el desarrollo de proveedores del orden local, regional y nacional con el fin de favorecer los encadenamientos productivos, el cierre de brechas de productividad y la sofisticación de la producción nacional.

ARTÍCULO 130. Encadenamientos productivos mineros. El Ministerio de Minas y Energía junto al Ministerio de Comercio Industria y Turismo formularán planes, proyectos y políticas direccionadas a incentivar la generación y sostenimiento de encadenamientos productivos que integren el uso de minerales extraídos en el territorio nacional a la elaboración de productos necesarios para la transición energética justa, la reindustrialización nacional, el desarrollo agrícola y el fortalecimiento de tejidos empresariales en los territorios, teniendo en cuenta particularmente estrategias de reconocimiento e inclusión para las mujeres, los pueblos y comunidades étnicas, y otros sujetos de especial protección constitucional, en su diversidad.

ARTÍCULO 131. Priorización de la demanda interna de minerales. Con el fin de satisfacer la demanda de minerales de la industria nacional, la autoridad minera nacional, en caso de estimarlo necesario, podrá establecer un porcentaje de los minerales extraídos o a extraerse en las Áreas de Minerales Estratégicos (AME), Áreas de Fomento y Formalización para la Minería de Pequeña Escala (AFM), Áreas para el Desarrollo Minero (ADM) o Áreas Mineras de Pueblos y Comunidades Étnicas (AMPCE), para que ellos sean comercializados en el mercado interno a precios competitivos.

ARTÍCULO 132. Integración productiva internacional. El Gobierno Nacional diseñará e implementará estrategias para propiciar la integración de la industria minera nacional a cadenas productivas regionales y globales, propendiendo entre otras por la diversificación de sus capacidades, la transferencia de tecnologías, la profundización de las capacidades humanas, el cierre de las brechas de género y la sustentabilidad.

ARTÍCULO 133. Economía circular del Sector Minero. El Ministerio de Minas y Energía promoverá la economía circular a partir de la reducción, recuperación, reutilización y reciclaje de minerales para múltiples usos, y junto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, incluirán los minerales estratégicos en la Estrategia Nacional de Economía Circular.

CAPÍTULO XIII

AUTORIZACIONES ESPECIALES

ARTÍCULO 134. Autorizaciones temporales. La autoridad minera nacional o a quien esta delegue, podrá otorgar autorización temporal e intransferible para el aprovechamiento de minerales a las entidades públicas o a sus contratistas, incluidas las juntas de acción comunal y otros actores relevantes para el fortalecimiento de las economías locales populares, para la construcción, reparación, mantenimiento y mejoras de las obras de infraestructura pública de transporte, de mitigación del riesgo y cambio climático, de orden nacional o territorial, o proyectos de especial interés del Estado declarados por el Gobierno Nacional, mientras dure la ejecución de dicha obra.

Las autorizaciones temporales se otorgarán para extraer los materiales de construcción de los predios rurales, vecinos o aledaños a dichas obras. Se considerará que los predios rurales son vecinos o aledaños a la obra, si se encuentran a no más de cincuenta (50) km de distancia de la misma.

Los beneficiarios de autorizaciones temporales antes de iniciar las labores de explotación deberán contar con la aprobación por parte de la autoridad minera nacional de un Plan de Trabajo de Explotación o el instrumento técnico que ésta defina , para la ejecución de sus actividades mineras y para su fiscalización. Los términos de referencia para la elaboración, contenido, evaluación y aprobación de este plan se expedirán por la autoridad minera nacional.

En todo caso los materiales extraídos a través de autorizaciones temporales deberán ser de uso exclusivo de la obra para la cual fueron solicitados y autorizados, por lo

tanto, no podrán ser objeto de comercialización, so pena de las investigaciones penales y disciplinarias a que hubiere lugar, así como de la aplicación de las sanciones que puedan proceder.

La autorización de la que trata el presente artículo deberá ser resuelta en el término improrrogable de noventa (90) días hábiles siguientes a la radicación de la respectiva solicitud o se considerará otorgada por aplicación del silencio administrativo positivo.

Los beneficiarios de las autorizaciones temporales están obligados a obtener la correspondiente licencia ambiental, a pagar las regalías establecidas en la ley y a indemnizar todos los daños y perjuicios que causen a terceros por dicha operación.

En caso de que la obra pública sea suspendida, por cualquier motivo, se hará efectiva la suspensión de la autorización temporal por el mismo término. El titular de la autorización temporal o la respectiva entidad pública deberá informar de manera inmediata a la autoridad minera nacional de tal situación.

La autoridad encargada de la obra pública informará a la autoridad minera nacional sobre terminación de la misma o del eventual cambio del contratista, a fin de dar por terminada la autorización temporal o cederla al nuevo contratista de la obra.

La autorización temporal para todos los casos tendrá como plazo la duración de la obra sin exceder un máximo de siete (7) años, sin perjuicio que se haga exigible el cumplimiento de la distancia máxima de 50 km de la respectiva obra.

La autoridad minera nacional reglamentará los términos y condiciones para el otorgamiento de las autorizaciones temporales de que trata el presente capítulo, en un plazo no superior a seis (6) meses contados a partir de la vigencia de esta ley, prorrogables según necesidad acreditada ante las autoridades.

ARTÍCULO 135. Autorizaciones temporales en territorios colectivos, en trámite de adjudicación y ocupados ancestralmente por las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Las autorizaciones temporales para extraer materiales de arrastre y de construcción en territorios colectivos de comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras adjudicados, en trámite de adjudicación y/o susceptibles de adjudicación por ser ocupados ancestralmente por estas comunidades, solo podrán otorgarse a favor de los titulares de los derechos de ocupación colectiva y ancestral, y su destinación será la reparación, mantenimiento construcción o mejora de vivienda de interés social dentro de sus territorios.

Así mismo, estas comunidades, podrán obtener autorizaciones temporales en sus territorios, para realizar el suministro de materiales de construcción y arrastre a los contratistas de obras públicas y entidades territoriales.

Los términos de referencia del Plan de Trabajo de Explotación o el instrumento técnico que defina la autoridad minera nacional, así como el licenciamiento ambiental, requerido para las autorizaciones temporales a favor de estas comunidades, serán objeto de reglamentación especial por parte de las autoridades respectivas previa concertación con la Comisión V del Espacio Nacional de Consulta Previa (ENCP).

El aprovechamiento de tales materiales será objeto del pago de regalías y de las demás obligaciones fiscales y económicas ordinarias, de acuerdo con la certificación del volumen del mineral aprovechado, dentro de los plazos señalados previstos por las normas vigentes.

ARTÍCULO 136. Uso excepcional de los materiales de construcción. Los materiales de construcción resultantes de la acción de fenómenos naturales podrán ser utilizados de manera excepcional por parte de las entidades locales y territoriales, donde se encuentren, para el mantenimiento y recuperación de las obras de infraestructura pública afectadas. Para el ejercicio de esta facultad excepcional, la entidad territorial deberá aportar a la autoridad minera nacional el acto administrativo que declare la calamidad pública por la autoridad competente.

El aprovechamiento de tales materiales será objeto del pago de regalías y de las demás obligaciones fiscales y económicas ordinarias, de acuerdo con la certificación del volumen del mineral aprovechado, dentro de los plazos señalados previstos por las normas pertinentes vigentes.

Los materiales de que trata el presente artículo no podrán ser objeto de comercialización.

La autoridad minera nacional reglamentará la materia dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de esta norma.

ARTÍCULO 137. Aprovechamiento de salinas. El aprovechamiento de las salinas en el territorio nacional deberá tener en cuenta la actividad minera artesanal y ancestral que desarrollen los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y del pueblo Rrom, así como las especiales características culturales y económicas presentes en el correspondiente territorio colectivo, tradicional y/ o ancestral, para lo cual se podrán celebrar contratos diferenciales. No obstante, podrán concurrir en la explotación minera la(s) empresa(s) industrial(es) y comercial(es) del Estado y la(s) sociedad(es) de economía mixta del sector minero, a través de convenios celebrados con la autoridad minera nacional, dentro de los cuales se deberá reconocer y pactar una contraprestación para la producción artesanal y ancestral que se realice dentro del proyecto minero.

También se podrán celebrar contratos especiales de explotación con entidades territoriales, cuando exista concurrencia de proyectos turísticos administrados por éstas y vinculados a las salinas.

El Ministerio de Minas y Energía en coordinación con la autoridad minera nacional reglamentará la materia dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley.

ARTÍCULO 138. Plan de Trabajos y Obras Especial de la minería de esmeraldas. La autoridad minera nacional deberá diseñar un formulario especial para la elaboración de los programas de trabajo y obras (PTO) para el sector de las esmeraldas, que se adecúe a las condiciones particulares de la extracción del mineral.

ARTÍCULO 139. Régimen especial de canteras inscritas en el Registro Minero Nacional. Los propietarios de predios que de conformidad con el artículo 4 del Decreto 2655 de 1988, hubieren inscrito en el Registro Minero Nacional las canteras ubicadas en dichos predios, como descubiertas y explotadas antes de la vigencia de tal decreto, conservarán su derecho, en las condiciones y términos señalados en la presente ley.

TÍTULO CUARTO

MEDIDAS DE PROTECCIÓN DIFERENCIAL PARA LA MINERÍA ARTESANAL, LA MINERÍA SEMITECNIFICADA Y LA MINERÍA DE PEQUEÑA ESCALA

CAPÍTULO I

GENERALIDADES SOBRE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN DIFERENCIAL PARA LA MINERÍA ARTESANAL, LA MINERÍA SEMITECNIFICADA Y LA MINERÍA DE PEQUEÑA ESCALA

ARTÍCULO 140. Minería formal. Entiéndase por minería formal aquella actividad minera que se realiza bajo el cumplimiento de todos los parámetros legales, y observando las obligaciones mineras, ambientales, jurídicas, sociales y económicas, establecidas por las autoridades competentes y la ley.

ARTÍCULO 141. Minería informal. Entiéndase por minería informal aquella actividad de aprovechamiento de minerales de tipo semitecnificado que se ejerce sin contar con contrato minero y la licencia ambiental, o los instrumentos equivalentes, llevada a cabo por personas inscritas en el Registro Único de Mineros y Mineras Informales, y que es susceptible de ser formalizada a través de alguno de los mecanismos legales vigentes.

ARTÍCULO 142. Instrumento minero y ambiental diferencial para la minería semitecnificada. El desarrollo de actividades de minería semitecnificada en todo caso requerirán de un instrumento minero y ambiental diferencial aprobado por las autoridades competentes, el cual tendrá un término de duración definido.

Parágrafo. El Gobierno Nacional diseñará en el término de un (1) año el instrumento minero y de licenciamiento ambiental diferencial, para garantizar el empleo de las mejores técnicas disponibles, las mejores prácticas ambientales y de seguridad para la minería semitecnificada en su tránsito hacia la minería de pequeña escala o hacia la reconversión productiva según corresponda.

ARTÍCULO 143. Protección y fomento diferencial de la minería artesanal, semitecnificada y de pequeña escala. El Ministerio de Minas y Energía adoptará e implementará medidas para la protección y fomento diferencial de la minería artesanal y de pequeña escala que deberán ser ejecutadas por la autoridad minera nacional, con el fin de contribuir al mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de esa población, a la preservación del ambiente, a la recuperación de zonas intervenidas por actividades de minería, al adecuado aprovechamiento de minerales, de manera responsable y acorde con su categoría y escala, a incentivar su participación en la reindustrialización nacional y a contribuir a la diversificación productiva, reconociendo para ello, las necesidades específicas y características diferenciales del territorio, con especial atención en las mujeres y sus organizaciones. Además, se promoverá que la minería semitecnificada transite a una minería de pequeña escala a través de las figuras de formalización dispuesta por la ley.

Dichas medidas incluirán, entre otras, las siguientes estrategias de protección y fomento diferencial:

1. Asesoría legal y técnica para obtener los instrumentos mineros y ambientales que correspondan, y cumplir en debida forma las obligaciones que de ellos se derivan.

2. Fomento a la investigación e innovación tecnológica en materia de mejores técnicas disponibles y mejores prácticas ambientales para el desarrollo de actividades mineras.

3. Apoyo en la formulación de proyectos para la optimización tecnológica de los procesos de beneficio y transformación de minerales, ante los diferentes órganos, sistemas o fondos de financiación.

4. Fortalecimiento de la identidad cultural mediante la protección de las prácticas de minería artesanal ligadas históricamente a las comunidades, su cultura y territorio.

5. Capacitación y apoyo organizacional y comercial.

6. Desarrollo de programas de formación técnica, tecnológica y profesional, considerando poblaciones priorizadas, entre ellas mujeres en su diversidad, comunidades étnicas y víctimas del conflicto.

7. Transferencia tecnológica.

8. Promoción y acompañamiento para la consolidación de esquemas cooperativos y asociativos para el ejercicio de la minería artesanal semitecnificada en tránsito o de pequeña escala.

9. Asesoría en la obtención de sellos o reconocimientos de calidad y origen.

10.Promoción de condiciones laborales dignas, estableciendo mecanismos de prevención y mitigación para erradicar, entre otros, el trabajo infantil, el trabajo forzoso, la trata de personas y otras violaciones a derechos laborales.

11. Asesoría, acompañamiento y apoyo para la reconversión de actividades mineras y la diversificación productiva.

ARTÍCULO 144. Mecanismo asociativo y en alianza público-popular. Se impulsará la constitución de alianzas público-populares entre las asociaciones/organizaciones de mineros(as) vinculadas a la minera artesanal, semitecnificada y de pequeña escala para apoyar sus actividades mineras. Estas alianzas promoverán la formación de capacidades administrativas y financieras, el fortalecimiento organizacional, la asociatividad, el acceso a equipamiento y maquinaria, la reconstrucción del tejido socioproductivo local, entre otros, a partir de las capacidades territoriales y humanas ya instaladas.

Parágrafo 1. Estas alianzas podrán ser financiadas con recursos del Fondo de Fomento Minero, el Fondo de Desarrollo Regional y el Fondo de Compensación.

Parágrafo 2. Estas alianzas serán prioridad de la(s) empresa(s) industrial(es) y comercial(es) del Estado y la(s) sociedad(es) de economía mixta del sector minero.

ARTÍCULO 145. Alianzas público-populares mineras. Las alianzas público-populares mineras constituyen un instrumento contractual de vinculación entre las empresas industriales y comerciales del Estado o las sociedades de economía mixta del sector minero, y las diferentes figuras asociativas comunitarias mineras, tales como las asociaciones y cooperativas mineras u otras formas de organización social, o comunitaria del campesinado, los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y del pueblo Rrom, para el desarrollo de actividades mineras.

Las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del sector minero pueden celebrar alianzas público-populares con las diferentes figuras asociativas comunitarias mineras, siempre que cumplan con las siguientes condiciones:

1. El objeto de las alianzas público-populares debe ser la vinculación entre entidades públicas y las diferentes figuras asociativas comunitarias mineras para el cumplimiento de las metas de los planes nacionales y territoriales de desarrollo, y los instrumentos de política pública del sector minero.

Los proyectos se deberán ejecutar por las respectivas comunidades que hacen parte de las figuras asociativas comunitarias mineras que integran la alianza público-popular.

ARTÍCULO 146. Mecanismo asociativo y en alianza privado popular. Se impulsará la constitución de alianzas privado-populares entre los contratistas mineros(as), comercializadores, entidades financieras privadas y los integrantes de las diferentes cadenas productivas, y las asociaciones/organizaciones de mineros(as) vinculadas a la minería artesanal, ancestral, semitecnificada en tránsito y de pequeña escala para el apoyo de sus actividades mineras, así como fomentar su eficiencia y rentabilidad, propiciar la transferencia de tecnologías útiles al aprovechamiento y beneficio de minerales y buenas prácticas en el sector, el desarrollo de cadenas de valor agregado.

ARTÍCULO 147. Pactos de productividad. El Gobierno Nacional promoverá los pactos de productividad en el sector minero, mediante la promoción de la comercialización de los minerales producidos por la minera artesanal, ancestral, semitecnificada en tránsito, de pequeña escala y su articulación en cadenas de valor.

ARTÍCULO 148. Bancarización e inclusión financiera. Se articulará en conjunto con las entidades financieras y/u organizaciones no gubernamentales del orden nacional y local, el desarrollo de instrumentos y programas específicos para promover el acceso al financiamiento y al crédito público de la población minera que desarrolla actividades artesanales, ancestrales, semitecnificadas o de pequeña escala, así como de grupos de mineros organizados. Estos instrumentos deberán incorporar en su diseño tasas de interés, montos, plazos y condiciones que se ajusten a este tipo de organizaciones.

CAPÍTULO II

DE LA FORMALIZACIÓN MINERA

ARTÍCULO 149. Procesos de formalización minera. Los procesos de formalización minera constituyen el conjunto de acciones mediante las cuales el Gobierno Nacional busca llevar a la formalidad a las personas que desarrollan actividad minera semitecnificada y de pequeña escala de manera informal en territorio nacional y que se encuentran inscritos en el Registro Único Nacional de Mineros y Mineras Informales, con el fin de que accedan a contrato minero, licencia ambiental y demás instrumentos ambientales, según los requerimientos previstos en la ley.

Los procesos de formalización minera no resultan aplicables a las actividades de minería informal de mediana o gran escala, así como tampoco a quienes llevan a cabo prácticas de minería artesanal.

Los mineros y mineras interesados en los procesos de formalización pueden realizar la actividad junto al desarrollo de labores agrícolas, de protección y producción de alimentos. En caso de ser campesinos tendrán la protección y reconocimiento de que trata el Acto Legislativo 01 de 2023.

ARTÍCULO 150. Mecanismos para la formalización minera. La autoridad minera en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía, procederá a la formalización de actividades mineras semitecnificadas y de pequeña escala, sean estas individuales o asociadas, de las siguientes formas:

1. En áreas libres de contrato o convenio minero:

a) En Áreas de Formalización Minera de forma directa mediante contrato diferencial o indirecta por convenio con empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del sector minero, o en el marco de alianzas público-privadas o público-populares

b) En Áreas de Desarrollo Minero de forma directa mediante contrato diferencial.

2. En áreas en las que existe título, contrato o convenio minero:

a) En Áreas de Minerales Estratégicos de forma indirecta por convenio con empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del sector minero, o en el marco de alianzas público-privadas o público-populares.

b) En Áreas de Desarrollo Minero de forma indirecta mediante contrato minero con el particular contratista, quien deberá destinar el 15% del área objeto del contrato a actividades de formalización de los mineros y mineras informales que habitan en la región delimitada.

c) En caso de áreas en las que existe título o contrato minero en cualquier modalidad a la vigencia de la presente norma, se realizará la formalización mediante subcontratos de formalización, contratos de operación, contratos de asociación, cesión de áreas y cesión de derechos.

La formalización de actividades mineras sólo procederá en zonas consideradas aptas para la actividad minera. En aquellas zonas que no sean compatibles con dicha actividad por razones ambientales y sociales, se deberá impulsar la sustitución, la reubicación, la reconversión y la diversificación productiva.

La formalización se materializará una vez se haya acreditado el cumplimiento de los requisitos legales, debidamente verificados por la autoridad minera.

Parágrafo. En los casos en que se realice la formalización de forma indirecta por medio de contratos o convenios mineros, la autoridad minera nacional deberá velar porque la persona o personas inscritas en el Registro Único de Mineros y Mineras Informales, participen en dichos negocios jurídicos en calidad de beneficiarios, lo que debe reflejarse en un porcentaje de participación sobre el contrato minero; y en su calidad de asociado a la operación.

ARTÍCULO 151. Identificación y Registro Único de Mineros y Mineras Artesanales y Ancestrales. La autoridad minera nacional en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía implementarán los instrumentos para la identificación de mineros y mineras artesanales y ancestrales; este registro hará parte del Sistema Integral de Gestión Minera (SIGM). La información del sistema vigente al momento de entrada de la presente ley, migrará al Sistema Integral de Gestión Minera (SIGM) y toda persona natural que adelante actividades mineras artesanales y ancestrales deberá estar inscrita y reportar los aspectos técnicos, económicos, jurídicos, minero-ambientales, socioculturales, productivos y comerciales que permitan la protección y el seguimiento integral de este tipo de minería. En caso de identificar mineras o mineros artesanales durante las caracterizaciones del componente minero en las áreas delimitadas como Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva, se realizarán jornadas inscripción en el registro aquí dispuesto.

ARTÍCULO 152. Identificación y Registro Único de Mineros y Mineras Informales. La autoridad minera nacional en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía administrará el Registro Único Nacional de Mineros y Mineras Informales, y hará parte del Sistema Integral de Gestión Minera (SIGM).

En caso de identificar mineras o mineros informales durante las caracterizaciones del componente minero en las áreas delimitadas como Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva, se realizarán jornadas de inscripción en el registro aquí dispuesto.

En el término de los tres (3) años siguientes a la expedición de la presente ley se realizará el primer corte de registro y toda persona natural que adelante actividades mineras informales semitecnificadas o de pequeña escala en el territorio nacional deberá estar inscrita en el Registro Único Nacional de Mineros y Mineras Informales. La información recopilada en las caracterizaciones realizadas en las áreas delimitadas como Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva deberán formar parte del citado registro.

Para dicho fin, la autoridad minera nacional establecerá los criterios de verificación, así como el procedimiento y el mecanismo para que los interesados puedan inscribirse en el Registro Único Nacional de Mineros y Mineras Informales, estableciendo medidas para garantizar la autenticidad de la información y evitar su duplicidad.

Solo las personas inscritas en este registro dentro del plazo establecido podrán ser sujeto de eventual incorporación a procesos de formalización minera. Luego del plazo previsto, todo minero o minera informal deberá acreditar las condiciones particulares que le impidieron presentarse en el tiempo indicado, conforme los criterios establecidos por la autoridad minera nacional.

ARTÍCULO 153. Depuración del Registro Único de Mineros y Mineras Informales. Las personas incluidas en el Registro Único de Mineros y Mineras Informales cuya actividad se formalice de acuerdo con los parámetros establecidos en la presente ley, deberán ser depurados del mismo por parte de la autoridad minera una vez verificada dicha circunstancia, dejando la constancia de la fecha en la cual celebró el contrato o el convenio minero de formalización.

De igual forma, se procederá al retiro del Registro Único de Mineros y Mineras Informales de aquellas personas que sean beneficiarias de implementación de programas de sustitución minera, reubicación y reconversión productiva.

ARTÍCULO 154. Caracterización de la minería informal. La autoridad minera naconal, con apoyo de otras autoridades competentes, efectuará la caracterización diferencial de la población susceptible de formalización minera, previamente inscrita en el Registro Único de Mineros y Mineras Informales, y de aquella que se postule para los procedimientos de titulación diferenciada descritos en la presente ley.

La caracterización incluirá georreferenciación, la recolección de variables poblacionales, de género, aspectos laborales, socioeconómicos, mineros asociados a la explotación, que permitan un inventario de técnicas y métodos de aprovechamiento empleados; un estudio sobre las alternativas disponibles para la formalización, así como sobre las posibilidades de reindustrialización y/o diversificación productiva, cuando a ello hubiere lugar, o para impulsar procesos de sustitución y reubicación minera y reconversión productiva.

ARTÍCULO 155. Formalización minera a solicitud de parte. Toda persona natural o jurídica que participe en actividades mineras informales semitecnificadas o de pequeña escala informalmente, deberá solicitar a la autoridad minera nacional su formalización, acreditando el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley, previa inscripción en el Registro Único de Mineros y Mineras Informales. Dicha formalización podrá proceder de manera individual o asociativa, bajo los mecanismos que estime la ley.

ARTÍCULO 156. Formalización minera por oferta. La autoridad minera nacional, con apoyo del Ministerio de Minas y Energía, podrá impulsar el mecanismo de formalización minera por oferta en aquellas Zonas Aptas para la Minería (ZAM), donde se haya delimitado y declarado Áreas de Minerales Estratégicos (AME), Áreas de Desarrollo Minero (ADM) o Áreas para la Formalización, en los términos previstos en la presente ley.

La oferta de formalización podrá realizarse en zonas delimitadas como Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva, u otra figura de planificación minera, y donde se haya identificado población susceptible de formalizar sus operaciones.

ARTÍCULO 157. Contratación diferencial de actividades mineras de pequeña escala. El Gobierno nacional diseñará un mecanismo de contratación diferencial para las personas que quieran formalizar actividades mineras, comprendiendo aspectos ambientales, sociales, económicos, tributarios y fiscales, impulsando la inclusión de mujeres interesadas en el desarrollo de la actividad minera, con el propósito de incentivar el ejercicio formal de la actividad, asegurando las mejores técnicas disponibles y las mejores prácticas ambientales y en seguridad minera.

ARTÍCULO 158. Deber de identificación de áreas con presencia de actividad minera informal. En el marco del estudio destinado a la determinación de Zonas Aptas para la Minería (ZAM), la autoridad minera nacional deberá establecer si en el área preexisten actividades de minería informal de acuerdo con la información contenida en el Registro Único de Mineros y Mineras Informales.

ARTÍCULO 159. Presencia de actividad minera informal en Zonas Excluidas de la Minería. No se permitirá el desarrollo de procesos de formalización de actividades mineras en Zonas Excluidas de la Minería. En los casos en los cuales la autoridad minera verifique la existencia de actividad minera informal en dichas zonas realizada por parte de ciudadanos inscritos en el Registro Único de Mineros y Mineras Informales, deberá dar inicio al proceso de caracterización del que trata la presente ley con el objetivo de determinar las medidas pertinentes encaminadas al adelantamiento de procesos de sustitución o reubicación mineras o de reconversión de actividades productivas.

Parágrafo. De conformidad con lo establecido en el artículo 19 de la presente ley, mientras se surte el proceso de caracterización para determinar las medidas encaminadas a la sustitución, reubicación o reconversión de actividades mineras, no se podrá adelantar ningún tipo de actividad de aprovechamiento minero.

ARTÍCULO 160. Caducidad prioritaria. Cuando se verifique la existencia de actividad minera informal llevada a cabo por parte de ciudadanos inscritos en el Registro Único de Mineros y Mineras Informales en Zona Apta para la Minería que se encuentre superpuesta con un contrato o título minero, la autoridad minera nacional deberá desplegar las actividades necesarias para establecer de forma célere el estado de cumplimiento de obligaciones por parte de los titulares mineros.

De llegar a concluirse que los y las titulares en cuestión se encuentran incursos en alguna de las causales de caducidad previstas en la ley, se dará trámite prioritario al procedimiento de requerimientos y posterior declaratoria de caducidad, con elobjetivo de obtener la liberación del área para la implementación preferente de procesos de formalización dirigidos a las personas inscritas en dicho registro.

ARTÍCULO 161. Mediación para la formalización en Zonas Aptas para la Minería superpuestas con títulos y contratos mineros. Si en la Zona Apta para la Minería en la que se verifica la existencia de minería informal realizada por parte de ciudadanos inscritos en el Registro Único de Mineros y Mineras Informales, se encuentra superpuesta con un título o con un contrato minero, sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior, el Ministerio de Minas y Energía deberá dar inicio a un proceso de mediación con los contratistas mineros con la intención de buscar alternativas para la formalización de estos(as) mineros(as), en la misma zona, bajo alguna de los mecanismos de formalización contemplados en el artículo 150 de la presente ley.

ARTÍCULO 162. Sustitución, reubicación o reconversión ante la imposibilidad de formalización. Ante la imposibilidad de llevar a cabo procesos de formalización en el área en la que la autoridad minera ha verificado la existencia de actividades informales por parte de personas inscritas en el Registro Único de Mineros y Mineras Informales, procederá la implementación de procesos de sustitución, reubicación o reconversión productiva.

ARTÍCULO 163. Integración de mineros(as) informales a proyectos alternativos a la minería en áreas de interés. En caso de no resultar viable la formalización minera, ni sea de interés inmediato de la población minera informal alguna de las alternativas de sustitución, reubicación minera o reconversión productiva, podrán participar en programas de cierre, recuperación y rehabilitación ambiental conforme a lo que establezcan las entidades competentes.

CAPÍTULO III

PROGRAMAS DE SUSTITUCIÓN, REUBICACIÓN Y RECONVERSIÓN PRODUCTIVA

ARTÍCULO 164. Sustitución de actividades mineras. El Ministerio de Minas y Energía y la autoridad minera nacional promoverán la adopción e implementación de medidas para la sustitución de actividades mineras llevadas a cabo por personas inscritas en el Registro Único de Mineras y Mineros Informales, para que cuando resulte viable, puedan llevar a cabo otras actividades asociadas a cadenas de valor de la minería distintas a la extracción del mineral que actualmente se encuentren aprovechando.

ARTÍCULO 165. Reubicación de actividades mineras. El Gobierno nacional impulsará el diseño y desarrollo de programas de reubicación con enfoques diferenciales de mineros y mineras informales debidamente inscritas en el registro de que trata el artículo 152, que adelantan su actividad en Zonas Excluidas de la Minería, o que, encontrándose en Zonas Aptas para la Minería, se encuentre superpuesta con títulos o contratos mineros y no hayan logrado formalizarse como resultado de los procesos de mediación con los titulares y/o contratistas, y manifiesten su voluntad de acceder a la reubicación.

Para dicho fin, la autoridad minera nacional podrá establecer parámetros que incentiven y favorezcan la asociación de mineras y mineros informales a operaciones formales en el marco de los procesos de declaración y delimitación de áreas para la formalización minera.

ARTÍCULO 166. Programas de reconversión productiva para actividades mineras en zonas excluidas que no cuentan con título o contrato minero. El Gobierno Nacional impulsará el diseño y desarrollo de programas de reconversión productiva y/o laboral con enfoques diferenciales de las actividades mineras que se ejerzan en Zonas Excluidas de la Minería por mineros y mineras informales debidamente inscritos en el registro de que trata el artículo 152 y que manifiesten su voluntad de acceder a la reconversión.

ARTÍCULO 167. Reconversión de actividades productivas. El Gobierno Nacional impulsará la adopción de las medidas necesarias para la implementación de programas de reconversión con el objetivo de propiciar el desarrollo de proyectos productivos alternativos viables de acuerdo con las particularidades del territorio, destinados a la población minera.

ARTÍCULO 168. Componentes esenciales de los programas de reconversión, reubicación y sustitución de actividades mineras. Los programas de reconversión, reubicación, sustitución y diversificación de actividades mineras deberán contar con componentes de asesoría, capacitación, bancarización, financiación, asistencia técnica, asociativa y de economía popular con enfoque étnico, entre otras estrategias de acompañamiento estatal, que favorezcan su efectividad.

TÍTULO QUINTO

GESTIÓN INTEGRAL, FISCALIZACIÓN Y CONTROL DE SUSTANCIAS PROHIBIDAS EN EL SECTOR MINERO

ARTÍCULO 169. Identificación, caracterización y monitoreo de territorios con mercurio y sustancias de interés sanitario como resultado de actividades mineras. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Salud y Protección Social, con el apoyo del Servicio Geológico Colombiano teniendo en cuenta el enfoque étnico, diseñarán e implementarán los mecanismos necesarios para la identificación, georeferenciación, caracterización y monitoreo de territorios con presencia de mercurio u otras sustancias de interés sanitario que como resultado de actividades mineras hayan sido liberadas al ambiente, así como los proyectos de recuperación y restauración de áreas y territorios afectados por el uso de sustancias tóxicas como mercurio y cianuro e implementarán mecanismos para garantizar la aplicación de las medidas de la prohibición de dichas sustancias tóxicas.

Parágrafo. La información generada en el marco de las labores de identificación, caracterización y monitoreo deberá ser publicada y ampliamente difundida a través del Sistema de Información Minero Colombiano (SIMCO), para que todas las autoridades concernidas puedan tenerla como insumo para lo de su competencia.

Artículo 170. Estrategia de recuperación ambiental de territorios afectados por el uso de mercurio, otras sustancias prohibidas o de interés sanitario en actividades mineras. El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Salud y Protección Social, o quienes hagan sus veces, en articulación con las demás entidades competentes, diseñarán planes, programas y proyectos con enfoque diferencial orientados a atender la afectación socioambiental derivada del uso del mercurio y otras sustancias prohibidas o de interés sanitario.

Dichos instrumentos implementarán medidas encaminadas a la remediación ambiental de los territorios, la desintoxicación generada por la exposición, la atención integral en salud para la población que resulte afectada, así como la adopción de buenas prácticas mineras, mecanismos de economía circular y reconversión productiva, bajo esquemas asociativos que favorezcan la recuperación y beneficio sustentable de minerales contenidos en desechos y relaves, según sea el caso.

Tratándose del mercurio, las acciones estarán encaminadas a garantizar la efectividad de la prohibición legal vigente, la adecuada gestión de la sustancia ya vertida, su captura y disposición final, la remediación ambiental de los territorios, la desintoxicación generada por la exposición y la atención integral en salud para la población que resulte afectada, en especial para las mujeres, niños, niñas, jóvenes y adolescentes.

TÍTULO SEXTO

REGÍMENES ÉTNICOS ESPECIALES

ARTÍCULO 171. Actividad Minera Realizada por Comunidades Étnicas. Se reconoce las actividades mineras ancestrales realizadas en territorios colectivos, tradicionales y/o ancestrales étnicos por parte de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, los pueblos indígenas, y el pueblo Rrom. Debiendo ser desarrolladas por ellas mediante formas que protejan los ecosistemas, la conservación y uso racional de los bienes naturales.

Parágrafo. Se dará aplicación a lo dispuesto por la Ley 21 de 1991, la Ley 70 de 1993 y sus respectivas reglamentaciones, junto a las disposiciones normativas especiales referentes a las comunidades étnicas.

ARTÍCULO 172. Actividad minera en territorios de comunidades étnicas. Las actividades mineras en territorio de comunidades étnicas deberán salvaguardar la identidad étnica y cultural de las comunidades que allí se encuentren, proteger el ambiente, los ecosistemas de acuerdo con las relaciones establecidas por estas comunidades con la naturaleza, garantizar la participación de ellas en los procesos de exploración y explotación de los minerales en sus territorios colectivos, tradicionales y/o ancestrales.

Parágrafo 1. Entiéndase por territorios de comunidades étnicas, aquellos territorios colectivos adjudicados, en trámite u ocupados ancestral y/o tradicionalmente por las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y por la población indígena del país.

Parágrafo 2. La autoridad minera nacional en conjunto con la autoridad ambiental, de conformidad con el diseño e implementación del protocolo para los territorios colectivos tradicionales y ancestrales de las comunidades étnicas afectadas por mercurio definido en el artículo 170, diseñarán los procedimientos de registro, evaluación y seguimiento correspondiente para garantizar el debido equilibrio en materia de gestión minera y ambiental, de compensación y beneficio social y económico en función de la salvaguarda de derechos y beneficios de la población étnica.

ARTÍCULO 173. Participación de las comunidades étnicas y consulta previa. En protección de las comunidades étnicas se garantiza el carácter principal y no subsidiario del derecho fundamental irrenunciable a la consulta previa, de conformidad con lo establecido en el Convenio 169 de la OIT, el bloque de constitucionalidad y la jurisprudencia sobre la materia. En la consulta previa se protegerá el diálogo intercultural, la diversidad étnica y cultural, el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades sobre las medidas que las afecten, asegurando la participación efectiva y flexible de ellas, reduciendo las desigualdades entre los participantes y guiados por el principio de buena fe.

Parágrafo 1. Lo anterior conforme a lo establecido en el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia constitucional sobre el ejercicio del derecho a la consulta previa, libre e informada de comunidades étnicas.

Parágrafo 2. Durante el desarrollo de actividades mineras en territorios étnicos por parte de terceros diferentes a las comunidades que los habitan, en todas las fases, se dispondrán espacios de participación para que estas últimas sean escuchadas y se establezcan espacios de diálogo periódico. De igual forma, se implementarán mecanismos de información para que las comunidades tengan acceso al estado y avance de las actividades desarrolladas en sus territorios.

ARTÍCULO 174. Asistencia y promoción integral de la minería de comunidades étnicas. A la entrada en vigor de la presente ley, la autoridad minera nacional implementará un programa especial de promoción y acompañamiento a las comunidades étnicas para la formalización, formulación y desarrollo de proyectos mineros sustentables en los territorios que ocupan, la asistencia técnica integral, la transferencia tecnológica, el acceso a mecanismos de crédito y fomento en beneficio de comunidades étnicas que realicen actividad minera directamente. Para ello, la solicitud debe ser tramitada directamente por los consejos comunitarios,

organizaciones, formas, expresiones organizativas representativas de los mismos, según corresponda, cabildos indígenas, o autoridades tradicionales competentes.

ARTÍCULO 175. Áreas Mineras de Pueblos y Comunidades Étnicas. La autoridad minera nacional señalará y delimitará, con base en estudios técnicos y sociales, dentro de los territorios de pueblos y comunidades étnicas, áreas mineras de pueblos y comunidades étnicas, en las cuales la exploración y explotación del suelo y subsuelo mineros deberán ajustarse a las disposiciones especiales que regulan las actividades mineras de cada comunidad en correspondencia del artículo 35 de esta ley.

Parágrafo. En estas áreas mineras solamente podrán realizar explotación las comunidades étnicas directamente o en asocio con terceros en los términos de lo dispuesto en la normatividad vigente para cada comunidad.

ARTÍCULO 176. Derecho de prelación para comunidades étnicas. Las comunidades étnicas tendrán prelación ante la autoridad minera sobre los yacimientos y depósitos mineros ubicados en sus territorios. Este contrato minero podrá comprender uno o varios minerales. La autoridad minera nacional dispondrá el procedimiento correspondiente.

Parágrafo 1. El ejercicio del derecho de prelación de ninguna forma omite la aplicación del derecho fundamental a la consulta previa y al consentimiento libre, previo e informado de las comunidades étnicas, cuando éste proceda.

Parágrafo 2. En el caso de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, el derecho de prelación es el derecho preferencial, de exclusividad y de prevalencia que tienen estas comunidades n para la exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, incluidos los materiales de construcción y de arrastre existentes en sus territorios colectivos adjudicados, en trámite de adjudicación y susceptibles de adjudicación por ser ocupados ancestralmente por estas comunidades. De tal manera, que el título minero y las autorizaciones temporales para el aprovechamiento de dichos recursos solo serán otorgados a la comunidad negra, afrocolombiana, raizal y palenquera respectiva.

ARTÍCULO 177. Contrato diferencial en favor de comunidad étnica. Surtido el estudio de planificación de la actividad minera de que trata la presente ley y establecido que en un territorio de comunidades étnicas es apto para la actividad minera, luego de la constitución de la zona minera de comunidades étnicas o una vez ejercido el derecho de prelación, será posible celebrar contrato de exploración o explotación minera a solicitud de las autoridades étnicas y en favor de las comunidades que representan. La forma como éstas participen en los trabajos mineros y en sus productos y rendimientos y las condiciones como puedan ser sustituidas en dichos trabajos dentro de la misma comunidad, serán establecidas por sus propias autoridades, sin perjuicio del cumplimiento de requisitos dispuestos por la autoridad minera. Los contratos mineros que surjan de la aplicación de esta figura no podrán ser cedidos en ningún caso.

Parágrafo 1. Se exigirá el pago de regalías y contraprestaciones económicas, que seguirá las normas dispuestas en la presente ley.

Parágrafo 2. En el caso de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, se aplicará lo dispuesto en el Decreto 1396 de 2023 y la Ley 70 de 1993.

ARTÍCULO 178. Asociatividad entre las Comunidades Étnicas y con Terceros. Las comunidades étnicas podrán asociarse entre ellas o con terceros diferentes a las comunidades para el desarrollo de actividades mineras en sus territorios. En caso de asociación con terceros, se debe garantizar que la producción bruta del aprovechamiento de los minerales corresponda a la comunidad en mínimo un 40%. En caso de celebrar contratos de asociación con terceros, no aplicará ninguno de los criterios diferenciales establecidos en beneficio de la comunidad étnica.

Parágrafo 1. En caso de asociación con terceros diferentes a las comunidades, las comunidades conservarán siempre la titularidad de los derechos mineros y la autonomía del territorio ancestral.

Parágrafo 2. En el caso de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, se aplicará lo dispuesto en el Decreto 1396 de 2023 y la Ley 70 de 1993.

ARTÍCULO 179. Destinación de regalías para las comunidades étnicas. Los municipios que perciban regalías o participaciones provenientes de explotaciones mineras ubicadas en los territorios ocupados por comunidades étnicas sean ejecutados directamente por ellas o por terceros, deberán destinar los correspondientes ingresos a obras y servicios de interés social, de desarrollo económico, de sustentabilidad ambiental y territorial que beneficien directamente a las comunidades étnicas asentados en dichos territorios étnicos y mineros. La destinación de las regalías obtenidas se establecerá previos espacios de diálogo y participación con las mismas comunidades y en sus instancias legítimas para tal decisión.

ARTÍCULO 180. Exoneración del Canon Superficiario. Cuando se trate de actividades mineras de pequeña escala realizadas exclusiva y directamente por comunidades étnicas en los territorios previstos en la presente ley, gozarán de exoneración total del canon superficiario y las autoridades mineras competentes, no podrán cobrar derecho alguno por este concepto. En todo caso, cuando se trate de minería de mediana o gran escala, o siempre que la pequeña minería se realice en asocio con terceros diferentes a las comunidades, se procederá a realizar el cobro del canon superficiario en los términos dispuestos por la normativa vigente.

ARTÍCULO 181. Disposición Transitoria. Condonación Excepcional de Canon Superficiario a Comunidades Étnicas. Los títulos y contratos mineros otorgados a comunidades étnicas sobre sus territorios colectivos titulados, solicitados o ancestralmente ocupados, por los que adeuden al Estado sumas por concepto de canon superficiario, a la entrada en vigencia de la presente ley, tendrán el siguiente régimen:

1. En los que no hayan realizado actividades mineras, la deuda será condonada con la devolución de los títulos o contratos respectivos a la autoridad minera nacional, sin que sea necesario la declaratoria de caducidad.

2. En el evento en que, los consejos comunitarios y cabildos indígenas hubiesen realizado exploración u otras actividades mineras, deberán presentar plan de pagos ante la autoridad minera dentro del año siguiente, en el que se acreditará que el total del valor en mora será materializado en obras que beneficien a las comunidades que representan. Una vez la autoridad minera verifique el cumplimiento de dichas obras, condonará las deudas adquiridas por falta de pago de canon superficiario. En los eventos en que los consejos comunitarios y cabildos indígenas no materialicen en obras el valor adeudado, procederá la caducidad del título.

ARTÍCULO 182. Disposición transitoria. Normalización del pago de regalías. Sobre los títulos y contratos mineros otorgados a comunidades indígenas, y a la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, dentro de las áreas mineras étnicas, los consejos comunitarios y cabildos indígenas, en el término de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley, pagarán las regalías pendientes para efectos de normalización de dichas acreencias de forma monetaria o mediante la realización de inversiones dirigidas a generar condiciones de vida digna en sus comunidades y territorios, por un monto equivalente a lo adeudado.

En los eventos en que los consejos comunitarios y cabildos indígenas no realicen el pago de las regalías en el tiempo previsto, procederán a la devolución del título o contrato con implementación de plan de cierre minero, sin necesidad de declarar la caducidad. En todo caso, conservarán la deuda y deberán proceder a presentar un plan de pagos ante la autoridad minera nacional, acreditar que no existen pasivos ambientales producto de su operación y a realizar oportunamente los pagos acordados, so pena de encontrarse inhabilitados para contratar con el Estado hasta que se efectúe el pago total de la deuda.

ARTÍCULO 183. Aprovechamiento solidario del material de construcción y de arrastre por comunidades étnicas y campesinas. Con el establecimiento de criterios, términos de referencia y procedimientos diferenciados y flexibles, la autoridad minera nacional otorgará permiso especial a los consejos comunitarios, organizaciones, formas y demás expresiones organizativas de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras según corresponda, cabildos indígenas, juntas de acción comunal rurales y juntas campesinas para el aprovechamiento de materiales de construcción y de material de arrastre en los territorios colectivos de comunidades étnicas, rurales y campesinos en favor del desarrollo de obras de interés social y de bienestar comunitario, y para la gestión del riesgo y atención de desastres.

En el caso de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, lo referente al material de arrastre, material de construcción y cantera ubicados en sus territorios colectivos, tradicionales y/o ancestrales se aplicará lo dispuesto en el Decreto 1396 del 2023.

CAPITULO I

PUEBLOS INDÍGENAS

ARTÍCULO 184. Definiciones y Principios. Mediante el presente capítulo se aplicarán las siguientes definiciones:

1. Territorios y territorialidades indígenas. Los territorios y territorialidades indígenas son todos aquellos que se encuentren formalizados o no formalizados, pertenecientes a los pueblos indígenas debido a sus diferentes formas de ocupación histórica o ancestral, conforme con la Ley de Origen, Ley Natural, Deber y Derecho mayor,

Derecho Propio, Palabra de vida y los sistemas de conocimiento de los pueblos indígenas, en concordancia con las normas y estándares constitucionales e internacionales vigentes en la materia.

2. Sitios o espacios sagrados e interconexiones espirituales. Los espacios o sitios sagrados son zonas que se determinan y en donde se encuentran los códigos ancestrales de la Ley de Origen, Deber y Derecho Mayor, Ley Natural, Derecho Propio y Palabra de Vida. Estos son un elemento de la integridad territorial y cultural indígena, como parte esencial del ordenamiento ancestral del territorio. Estos sitios se interconectan a través de redes de conexión espiritual materiales e inmateriales que permiten llevar alimento, las energías y arreglos espirituales de unos espacios hasta otros, se pueden manifestar en cuerpos de agua superficiales y subterráneo, corrientes de aire, formaciones terrestres y fuego interno de la Tierra.

3. Sistemas de conocimiento, Deber y Derecho Mayor, Derecho Propio, Ley de Origen, Ley Natural, Palabra de Vida y la legislación especial indígena. Son el fundamento de vida, como principios que gobiernan todo y establecen una preexistencia a toda norma o reglamento hechos por las personas. Son ley, derecho y palabra que se materializan en el territorio tradicional y ancestral como parte integral e inescindible de su orden y manejo a través del gobierno propio y el conocimiento ancestral de estos pueblos. Sus mandatos principales son el de proteger, cuidar, conservar la armonía, el equilibrio natural, ancestral y garantizar la preservación de la vida de la humanidad, especies y seres en el territorio ancestral y en el mundo.

4. Autoridad y estructuras de gobierno propio indígenas. Para los efectos de la presente ley, las autoridades y las estructuras de gobierno indígena de cada pueblo o comunidad son las definidas conforme con sus sistemas de gobierno propio dados por los Sistemas de Conocimiento, Deber y Derecho Mayor, Derecho Propio, Ley de Origen, Ley Natural, Palabra de Vida y la legislación especial indígena y estructuras organizativas y representativas propias, en el marco del pluralismo, la autonomía, la libre determinación y el gobierno propio.

En lo referente a las Autoridades Ambientales Indígenas se tendrá en cuenta lo establecido al Decreto 1275 de 2024.

5. Ordenamiento territorial ancestral y/o tradicional de los pueblos indígenas. Son las zonificaciones ancestrales, elementos tangibles e intangibles del territorio, calendarios propios, espacios sagrados, interconexiones, usos, administración y manejo del territorio determinados desde la Ley de Origen, Ley Natural, Derecho Mayor, Deber y Derecho Propio, Palabra de Vida y de los Sistemas de Conocimiento de los pueblos indígenas.

6. Protección de los derechos de los pueblos indígenas. La protección de los derechos de los pueblos indígenas en el marco del desarrollo de actividades mineras es de interés general. Para la aplicación de la presente norma en territorios y territorialidades indígenas, el interés general será entendido como la prevalencia de las disposiciones constitucionales tendientes al reconocimiento, protección y pervivencia de la diversidad étnica cultural y aquellas que propendan por garantizar la protección del ambiente, el cumplimiento de los derechos humanos, así como el beneficio justo y equitativo.

Artículo 188. Relación integral de los pueblos indígenas con sus territorios. El Estado respetará la relación y carácter especial de los territorios y territorialidades, y su administración por parte de las estructuras de gobierno propio, en virtud de sus derechos adquiridos conforme al sistema nacional e internacional de protección de los derechos de los pueblos indígenas.

Parágrafo. Los minerales presentes en los territorios y territorialidades indígenas hacen parte integral de los mismos en su visión más amplia y favorable; sin perjuicio de lo establecido en los artículos 330 y 332 de la Constitución Política, así como del artículo 15 del Convenio 169 de la OIT.

Artículo 185. Regulación especial aplicable a la minería en territorios y territorialidades indígenas. Con relación a los pueblos indígenas, además de las normas especiales que aquí se establecen, se regirán conforme a las estructuras de gobierno propio, los sistemas de conocimiento propio, la Palabra de Vida, Ley Natural, Ley de Origen, el Deber y Derecho mayor, Derecho propio y la jurisdicción especial indígena.

ARTÍCULO 186. Consulta y consentimiento libre, previo e informado. Se garantizará el derecho fundamental a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado, cuando este proceda, como derecho principal y no subsidiario.

Para la ejecución de las actividades, actos, contratos, convenios u operaciones de cada una de las etapas y fases del ciclo minero, que sean objeto de consulta o consentimiento, los actores involucrados deberán sujetarse a los acuerdos alcanzados con los Pueblos Indígenas como resultado de la consulta y consentimiento previo, libre e informado.

ARTÍCULO 187. Participación de los pueblos indígenas en la política pública minera. Se garantizará la participación de los pueblos indígenas en el marco del derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada en la formulación, ejecución y evaluación de los planes y políticas públicas del sector minero.

ARTÍCULO 188. Usos ancestrales y/o tradicionales de minerales de los pueblos indígenas. Los usos ancestrales, espirituales o culturales que realizan los pueblos indígenas sobre ciertos minerales dentro de sus territorios y territorialidades, se enmarcan dentro de lo establecido en su Ley de Origen, Ley Natural, Deber y Derecho Mayor, Deber y Derecho Propio, Palabra de Vida y sus Sistemas de Conocimiento. Por lo anterior, el Estado respetará el manejo y uso ancestral o tradicional de minerales que hagan los pueblos indígenas, en armonía con la Constitución y la ley.

ARTÍCULO 189. Áreas Mineras de Pueblos Indígenas (AMPI). Los pueblos indígenas, a través de sus estructuras de gobierno propio y en ejercicio de su autonomía y libre determinación, definirán las áreas en donde podrán realizarse actividades mineras dentro de sus territorios y territorialidades, en concordancia con la su Ley de Origen, Ley Natural, Derecho Mayor, Deber y Derecho Propio, Palabra de Vida y los sus Sistemas de Conocimiento. Lo anterior se realizará a través del mecanismo de decisión de gobierno propio de cada pueblo indígena, y se dará a conocer a la autoridad minera nacional para la aplicación de los procedimientos correspondientes a la determinación de aptitud de la zona y a la declaración y delimitación de Áreas Mineras de Pueblos Indígenas (AMPI), de acuerdo con lo establecido en la presente Ley.

ARTÍCULO 190. Exclusión de actividades mineras en territorios y territorialidades indígenas. Se podrá excluir de actividades mineras zonas que se encuentren en territorios y territorialidades indígenas, por tener especial significado cultural, ambiental, social y económico para la comunidad, de acuerdo con sus sistemas de conocimientos.

En reconocimiento de las competencias que los pueblos indígenas a través de sus autoridades y las estructuras de Gobierno Propio Indígena ejercen sobre sus territorios y territorialidades de conformidad con su Ley de Origen, Derecho y Deber Mayor, Ley Natural, Derecho Propio, Palabra de Vida y Sistemas de Conocimiento, y que en cumplimiento de su mandato comunitario y organizativo de excluir el territorio de la actividad minería, coordinarán y concurrirán con la autoridad minera nacional el trámite para asegurar dicha exclusión garantizando la libre determinación y la autonomía.

Tratándose de las solicitudes de exclusión sobre territorialidades indígenas en donde existan otros sujetos étnicos o campesinos el Gobierno Nacional habilitará los mecanismos para su participación.

La autoridad minera nacional no podrá adelantar procedimientos de aptitud minera a partir de nominaciones, postulaciones o estudios de oficio en las áreas cuya exclusión haya sido solicitada por las autoridades indígenas, las estructuras de Gobierno Propio Indígena, hasta que finalice el trámite correspondiente.

Parágrafo 1. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Minas y Energía, o quien haga sus veces, junto con la autoridad minera nacional, concertará en el marco de la Mesa Permanente de Concertación Indígena la reglamentación del mecanismo de que trata el presente artículo, incluyendo su ámbito, mecanismos, alcances, requisitos, causales y procedimientos.

Parágrafo 2. El mecanismo objeto de reglamentación preverá la aplicación del silencio administrativo positivo cuando haya transcurrido un plazo de ocho (8) meses, sin que la autoridad minera haya adoptado la decisión que corresponda respecto a la solicitud de exclusión por lo que se entenderá excluida el área solicitada.

Parágrafo transitorio. El mecanismo de exclusión y coordinación se activará con la presentación de la solicitud a partir de la expedición de la presente ley, y será resuelta conforme a la reglamentación que se expida para este fin.

ARTÍCULO 191. Actividad minera realizada por pueblos indígenas. Se reconocen las actividades mineras realizadas por pueblos indígenas en su territorio, además de sus prácticas y conocimiento relacionados con el uso, manejo y aprovechamiento de minerales.

Parágrafo. Se tendrá en cuenta lo dispuesto por la Ley 21 de 1991, junto a las demás disposiciones normativas especiales pertinentes referentes a los pueblos indígenas.

ARTÍCULO 192. Contrato diferencial con pueblos indígenas. En las Áreas Mineras de Pueblos Indígenas (AMPI) se adelantarán procesos de contratación directa diferencial en favor de ellos. Los términos y condiciones de dichos procesos y los contenidos de los contratos suscritos bajo esta modalidad, serán concertados con las estructuras de gobierno propio de los pueblos indígenas.

Los contratos que surjan de la aplicación de esta figura no podrán ser cedidos en ningún caso.

Parágrafo. Para todos los efectos, se exigirá el pago de regalías y contraprestaciones económicas, según lo dispuesto en la presente ley.

ARTÍCULO 193. Explotación minera sobre territorios indígenas sin la garantía de la consulta previa. En caso de encontrarse explotaciones mineras sobre territorios de

pueblos indígenas que se adelanten sin el cumplimiento de la garantía del derecho fundamental a la consulta previa, la autoridad minera nacional adelantará el correspondiente procedimiento de caducidad, de conformidad con lo establecido en el inciso 23 del artículo 100 de la presente ley. Será responsabilidad del titular minero o contratista acreditar el cumplimiento de la obligación de consulta previa, de acuerdo con la normativa constitucional aplicable.

ARTÍCULO 194. Diálogo intercultural para el desarrollo de actividades mineras. Respecto a los territorios y territorialidades indígenas, las entidades del sector minero, los proponentes, los contratistas y los operadores, respetarán e integrarán como referentes para el diálogo los principios y fundamentos de la Ley de Origen, Ley Natural, Deber y Derecho Mayor, Derecho Propio, Palabra de Vida y los Sistemas de Conocimiento de cada pueblo, además de lo establecido en sus Planes de Vida, Planes de Salvaguarda o semejantes sobre ordenamiento territorial y ambiental propios, los cuales tendrán incidencia en la planificación minera socioambiental, las fases del ciclo minero y la determinación, declaración y delimitación, de las áreas de planeación minera establecidas en la presente Ley

Parágrafo. Se aplicará el mismo criterio para los instrumentos mineros y sociales dispuestos en la presente ley.

ARTÍCULO 195. Deber de debida diligencia de los actores públicos y privados en territorios y territorialidades indígenas. Todos los actores públicos y privados que realicen actividades mineras en territorios y territorialidades indígenas obrarán siempre bajo el principio de debida diligencia. El Gobierno nacional, en coordinación con las estructuras de gobierno propio de los pueblos indígenas, establecerán los mecanismos y harán seguimiento para garantizar la debida diligencia, orientada a la protección de los pueblos indígenas, priorizando siempre la protección ambiental y cultural, y el respeto de los derechos humanos y territoriales, el bienestar social y la dignidad humana.

ARTÍCULO 196. Buen vivir y desarrollo propio. Los proyectos, obras y/o actividades mineras deberán resultar en beneficios y acciones de desarrollo en favor de las comunidades, acordes con sus sistemas de conocimiento propio. Los beneficios y acciones de desarrollo que se deriven de los mismos, deberán contribuir al buen vivir de los pueblos indígenas, y serán determinados por las estructuras de gobierno propio.

ARTÍCULO 197. Reparación, rehabilitación, regeneración y saneamiento de territorios y territorialidades indígenas afectados por actividades mineras. En los territorios y territorialidades indígenas donde se produzcan afectaciones comunitarias, ambientales, culturales, espirituales y territoriales como consecuencia de las actividades mineras, el contratista será responsable de resarcir los daños o afectaciones causadas a las comunidades y su entorno, de manera coordinada con las estructuras de gobierno propio, desde sus sistemas de conocimiento y enfoques culturales sobre la reparación.

ARTÍCULO 198. Sobre la afectación a la salud de los pueblos indígenas por la actividad minera. Cualquier persona, natural o jurídica, que con ocasión del desarrollo de actividades mineras cause daños o afectaciones a la salud de los pueblos indígenas será responsable de resarcirlo.

El Gobierno Nacional garantizará la protección de la salud de los pueblos indígenas, para lo cual coordinará la adopción de medidas para prevenir, mitigar y atender de manera oportuna los daños o afectaciones que la actividad minera pueda generar a la salud de los pueblos indígenas.

ARTÍCULO 199. Verificación de posibles afectaciones a pueblos indígenas. Para efectos de establecer la posible ocurrencia de afectaciones a los pueblos indígenas en el marco de actividades mineras, deberán valorarse, entre otros, las siguientes situaciones:

a. Sociales, económicas, ambientales, espirituales o culturales de las comunidades.

b. Derechos territoriales, a la salud, a la vida, y a la diversidad cultural.

c. Autonomía e integridad política y organizativa.

d. Pérdida de ámbito territorial

e. Alteración en las conectividades.

f. Afectaciones al ordenamiento ancestral del territorio.

En todo caso, las autoridades competentes de establecer la ocurrencia de afectaciones de este tipo, deberán hacerlo en coordinación con las estructuras de gobierno propio de los pueblos indígenas.

ARTÍCULO 200. De los instrumentos de planificación y ordenamiento propios de los pueblos indígenas en la actividad minera. En el marco de los criterios de ponderación del artículo 25 de la presente ley, la autoridad minera nacional tendrá en cuenta en territorios y territorialidades de los pueblos indígenas, los instrumentos de planificación y ordenamiento propios de los pueblos, construidos conforme con su ordenamiento natural, ancestral y tradicional, tales como los planes de vida, planes de salvaguarda o sus equivalentes mandatos, reglamentos, declaraciones, y demás instrumentos de derecho propio.

ARTÍCULO 201. Componente sociocultural en el plan de correctivos o plan de acción en Zonas Excluidas de la Minería (ZEM). De acuerdo con lo establecido en el artículo 20, de comprobarse afectación en territorios y territorialidades indígenas que coincidan con Zonas Excluidas de la Minería, el plan de correctivos o el plan de acción deberán incluir un componente sociocultural desde los Sistemas de Conocimiento de los pueblos indígenas, y medidas que se establezcan con las estructuras de gobierno propio. Así mismo, se contemplarán acciones para recuperar la relación y el vínculo entre los Pueblos Indígenas y estos territorios.

ARTÍCULO 202. Acceso a información. El Ministerio de Minas y Energía, o quien haga sus veces, de forma coordinada con sus entidades adscritas, garantizará el acceso a documentos, procedimientos y herramientas, mediante canales culturalmente adecuados, para que los pueblos indígenas accedan de forma permanente a información clara, completa y oportuna sobre las políticas, medidas normativas, de planeación, operativas, fiscales, e información asociada a proyectos, obras y actividades en materia minera, así como al Sistema Integral de Gestión Minera (SIGM), salvo la información que tenga reserva legal.

ARTÍCULO 203. Publicidad y difusión. El Gobierno Nacional, las alcaldías y las gobernaciones, y demás entidades vinculadas con lo dispuesto en esta normativa, garantizarán mecanismos de publicidad y difusión diferenciales mediante canales culturalmente adecuados dirigidos a los pueblos indígenas en todo el territorio nacional, para que puedan conocer el contenido íntegro de la presente ley, así como toda la información sobre la política minera.

Parágrafo 1. En el primer año de entrada en vigencia de la presente, se priorizará la publicidad y difusión de la nueva ley minera en los territorios indígenas con mayor presencia de actividades mineras, con los enfoques diferenciales pertinentes para cada pueblo.

Parágrafo 2. Los pueblos indígenas podrán solicitar al Ministerio de Minas y Energía, o sus entidades adscritas, soporte técnico para la consulta y gestión de la información pública consignada en el Sistema Integral de Gestión Minera (SIGM).

ARTÍCULO 204. Exoneración del canon superficiario. Las actividades mineras hasta de pequeña escala realizadas exclusiva y directamente por pueblos indígenas en sus territorios y territorialidades, gozarán de exoneración total del canon superficiario y las autoridades mineras competentes, no podrán cobrar derecho alguno por este concepto. En todo caso, cuando se trate de minería de mediana o gran escala, se procederá a realizar el cobro del canon superficiario en los términos dispuestos por la normativa vigente.

ARTÍCULO 205. Disposición transitoria. Mecanismo excepcional de pago de canon superficiario para pueblos indígenas. Los títulos y contratos mineros otorgados a pueblos indígenas sobre sus territorios, por los que adeuden al Estado sumas por concepto de canon superficiario, a la entrada en vigencia de la presente ley, tendrán el siguiente régimen:

1. En los que no hayan realizado actividades mineras, la deuda será condonada con la devolución de los títulos o contratos respectivos a la autoridad minera nacional, sin que sea necesario la declaratoria de caducidad.

2. En el evento en que se hubiese realizado exploración, sus estructuras de gobierno propio deberán presentar un plan de pagos ante la autoridad minera nacional dentro del año siguiente, en el que se acreditará que el total del valor en mora será materializado en obras y/o proyectos que beneficien a los pueblos o comunidades que representan. Una vez la autoridad minera nacional verifique el cumplimiento de dichas obras, se reconocerá el cumplimiento de la obligación; y en caso contrario, procederá a declarar la caducidad del título o contrato.

Artículo 210. Disposición transitoria. Normalización del pago de regalías. Sobre los títulos y contratos mineros otorgados a pueblos indígenas dentro de las zonas mineras étnicas, sus estructuras de gobierno propio, en el término de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley, pagarán las regalías pendientes para efectos de normalización de dichas acreencias de forma monetaria o mediante la realización de inversiones dirigidas a generar condiciones de vida digna en sus comunidades y territorios, por un monto equivalente a lo adeudado.

En los eventos en que la estructura de Gobierno Propio no realice el pago de las regalías en el tiempo previsto, procederán a la devolución y terminación del título o contrato con implementación del plan de cierre minero, sin necesidad de declarar la caducidad. En todo caso, conservarán la deuda y deberán presentar un plan de pagos ante la autoridad minera nacional, acreditar que no existen pasivos ambientales producto de su operación y a realizar oportunamente los pagos acordados, so pena de encontrarse inhabilitados para contratar con el Estado hasta que se efectúe el pago total de la deuda.

ARTÍCULO 206. Aprovechamiento del material de construcción y de arrastre por pueblos indígenas. Con el establecimiento de criterios, términos de referencia y procedimientos diferenciados y flexibles, la autoridad minera nacional otorgará permiso especial a las estructuras de gobierno propio de los pueblos indígenas, según sus sistemas de conocimiento propio, para el aprovechamiento de materiales de construcción y de arrastre en sus territorios, en favor del desarrollo de obras de interés

colectivo y de bienestar comunitario, y para la gestión del riesgo y atención de desastres.

ARTÍCULO 207. Declaración de utilidad pública de proyectos o contratos mineros en territorios y territorialidades indígenas. En los territorios indígenas que gocen de las características de imprescriptibilidad, inalienabilidad e inembargabilidad, no se podrá declarar la utilidad pública e interés social de proyectos y contratos mineros.

En todo caso, para las territorialidades indígenas que no gocen de dichos atributos, se requerirá que además del cumplimiento de las disposiciones del artículo 67 de la presente ley, se garantice el derecho fundamental a la consulta y consentimiento libre previo e informado cuando proceda.

ARTÍCULO 208. Publicidad y difusión. El Gobierno Nacional, las alcaldías y las gobernaciones, y demás entidades vinculadas con lo dispuesto en esta normativa, garantizarán mecanismos de publicidad y difusión diferenciales mediante canales culturalmente adecuados dirigidos a los pueblos indígenas en todo el territorio nacional, para que puedan conocer el contenido íntegro de la presente ley, así como toda la información sobre la política minera.

CAPITULO II.

COMUNIDADES NEGRAS, AFROCOLOMBIANAS, RAIZALES Y PALENQUERAS.

ARTÍCULO 209. Minería ancestral. En el caso de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, se entiende por sistema ancestral de producción minera de comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, el conjunto integrado de actividades, prácticas, procesos y conocimientos mineros que han desarrollado consuetudinariamente por las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, en sus territorios colectivos y ancestrales Este sistema ancestral de producción minera se desarrolla de modo familiar o colectivo, en forma directa y exclusiva por las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras y se entrelaza con sus formas culturales y espirituales de concebir el territorio promoviendo su sentido de espiritualidad y la supervivencia cultural para las generaciones futuras, sin generar impactos ambientales, teniendo en cuenta las prácticas tradicionales de producción.

ARTÍCULO 210. Minería artesanal. Es la actividad minera dedicada a la extracción o recolección a cielo abierto de minerales mediante el empleo de herramientas y técnicas manuales, sin la utilización de equipo mecanizado, maquinaria o explosivos para su arranque o de reactivos tóxicos en los procesos de beneficio. Se entienden incluidas dentro de la minería artesanal las labores de barequeo, mazamorreo, paleo y las de recuperación de minerales que se encuentren presentes en los residuos de explotaciones mineras, en cateo, tentada de acuerdo a los conocimientos ancestrales de las comunidades, independientemente de la denominación particular que estas reciban en las diferentes regiones del territorio nacional.

La minería artesanal incluye la excavación superficial de yacimientos aluviales, sujeta en cualquier momento a verificación de la viabilidad técnica y de seguridad por parte de la autoridad minera. podrán usarse motores u otros mecanismos de baja presión. la autoridad minera y el ministerio de minas y energía garantiza el acompañamiento y asesoría a las poblaciones mineras artesanales, para fomentar el adecuado ejercicio de su actividad, y la comercialización formal y segura de los minerales así obtenidos.

Parágrafo 1. La autoridad minera nacional y el servicio geológico colombiano, o quien haga sus veces, en cumplimiento del convenio 169 de la oit, el decreto 1372 del 2018 y el decreto 1640 del 2020, diseñará con el espacio nacional de consulta previa, en el término de seis (6) meses a partir de la expedición de la presente ley, para la definición del listado de minerales que puedan explotarse mediante métodos artesanales; reglamentarán los topes máximos de extracción para cada uno de ellos, así como las condiciones excepcionales para las excavaciones superficiales de yacimientos aluviales; y los revisarán periódicamente para actualizarlos conforme a las realidades del sector.

Parágrafo 2. El gobierno nacional en cumplimiento del convenio 169 de la oit, el decreto 1372 del 2018 y el decreto 1640 del 2020, con el espacio nacional de consulta previa diseñará, en el término de seis (6) meses a partir de la expedición de la presente ley, los mecanismos de registro, control y vigilancia diferenciada más adecuados para garantizar la inscripción de los mineros y mineras artesanales, el empleo de las mejores técnicas disponibles y las mejores prácticas ambientales y de seguridad en el ejercicio de la minería artesanal. en ningún caso se exigirá contrato minero o licencia ambiental para el ejercicio de esta actividad.

Parágrafo 3. En el caso de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, la definición del listado de minerales que puedan explotarse mediante métodos artesanales, ancestrales y/o semitecnificados, y el diseño de los mecanismos de registro, control y vigilancia diferenciada serán concertados dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, con la comisión v del espacio nacional de consulta previa.

ARTÍCULO 211. Minería semitecnificada practicada por comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. En el caso de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, la autoridad minera y demás entidades del Gobierno Nacional respetarán usos, valores, costumbres, materiales, herramientas, instrumentos, prácticas tradicionales y cosmovisión en materia de minería ancestral en el respectivo territorio colectivo, tradicional y/o ancestral en el marco del principio de la diversidad étnica y cultural.

ARTÍCULO 212. Minería de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenquera. En el caso de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenquera, la minería, realizada por estas en su territorio, estará exonerada del canon superficiario.

ARTÍCULO 213. Áreas Mineras de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (AMCNARP). A solicitud de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, la autoridad minera nacional en coordinación con los consejos comunitarios, organizaciones, formas o expresiones organizativas, según corresponda, señalarán y delimitarán, con base en estudios técnicos y sociales, dentro de los territorios de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, Áreas Mineras de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (ZMCNARP), en las cuales la exploración y explotación del suelo y subsuelo mineros deberán ajustarse a las disposiciones especiales que regulan las actividades mineras de cada comunidad.

Parágrafo. En estas áreas mineras solamente podrán realizar explotación las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, directamente o en asocio con terceros en los términos de lo dispuesto en la normatividad vigente para cada comunidad.

El Estado garantizará el acompañamiento y asesoría a las poblaciones mineras, para la consecución del contrato minero diferencial.

ARTÍCULO 214. Diversificación de actividades mineras realizadas por comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. El Gobierno Nacional promoverá la diversificación con enfoques diferenciales de las actividades mineras para que estas sean complementadas con actividades productivas, agropecuarias, pesqueras, acuícolas, turísticas, ambientales, comerciales, industriales y otras de tipo productivo. Para lo cual se deberá contar con la previa concertación de las y los mineros, y/o consejos comunitarios, organizaciones, formas o expresiones organizativas de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del respectivo territorio según corresponda.

Se tendrá en cuenta el desarrollo de mecanismos para la adición de valor, la transformación de insumos, actividades de economía circular e innovación, sustentabilidad y garantía de la soberanía alimentaria. Promoviendo la asociatividad y la reindustrialización, de acuerdo con las potencialidades del territorio y sus habitantes, las particularidades ambientales, sociales, culturales, étnicas y económicas de las zonas involucradas.

ARTÍCULO 215. Servidumbres en territorios de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Cuando la servidumbre minera coincida con uno o varios territorios ocupados o pertenecientes a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras deberá garantizarse la consulta previa el consentimiento previo, libre e informado con el consejo comunitario, organización, forma o expresión organizativa según corresponda en el respectivo territorio, cuando esta proceda, en cumplimiento de los procedimientos establecidos en la Constitución, la jurisprudencia constitucional y la ley.

ARTÍCULO 216. Exclusión de actividades mineras en territorios de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Se podrá excluir de actividades mineras, zonas que se encuentren en territorios de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras por solicitud de sus consejos comunitarios, organizaciones, formas o expresiones organizativas según corresponda, por tener especial significado cultural, ambiental, social y económico para las comunidades.

Tratándose de las solicitudes de exclusión sobre territorios de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en donde existan otros sujetos étnicos o campesinos, el Gobierno Nacional propiciará los escenarios de diálogo interétnico y/o intercultural para definir el acuerdo respecto a la solicitud de exclusión.

La autoridad minera nacional no podrá adelantar procedimientos de aptitud minera a partir de nominaciones, postulaciones o estudios de oficio en las áreas cuya exclusión haya sido solicitada por los consejos comunitarios, organizaciones, formas o expresiones organizativas según corresponda, hasta que finalice el trámite correspondiente.

ARTICULO 217. Disposición Transitoria. Condonación Excepcional de Canon Superficiario a Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. Los títulos y contratos mineros otorgados a Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras sobre sus territorios colectivos titulados, solicitados o

ancestralmente ocupados, por los que adeuden al Estado sumas por concepto de canon superficiario, a la entrada en vigor de la presente ley, tendrán el siguiente régimen:

1. En los que no hayan realizado actividades mineras por causas ajenas a la voluntad del consejo comunitario, la deuda será condonada.
2. En los casos en los que el consejo comunitario, no obtuvo ninguna utilidad por razones de violencia, desplazamiento, despojo o calamidad ambiental natural, el Estado condonará la deuda, probados alguno de los elementos anteriores.

ARTÍCULO 218. Zonas Mineras Mixtas. Dentro de los territorios ocupados indistintamente por pueblos indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, la autoridad minera podrá establecer a solicitud de los consejos comunitarios, organizaciones, formas o expresiones organizativas de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras según corresponda o de los cabildos indígenas, zonas mineras conformadas por diferentes comunidades étnicas en beneficio conjunto o compartido de estas comunidades. En estas zonas serán aplicables las disposiciones del presente capítulo.

ARTÍCULO 219. Asistencia técnica y acompañamiento especializado a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. En el caso de títulos o contratos ejecutados por comunidades negras, afrocolombianas raizales y palenqueras, con el fin de garantizar que estas comunidades puedan cumplir con el reporte de información exigido en la plataforma tecnológica de control a la producción, la autoridad minera deberá brindar asistencia técnica y acompañamiento especializado a estas comunidades.

Esta asistencia incluirá capacitaciones, acceso a herramientas digitales y apoyo en la recopilación, procesamiento y reporte de datos, asegurando que dichas comunidades puedan cumplir con sus obligaciones sin barreras técnicas o administrativas.

Adicionalmente, la autoridad minera establecerá planes de acción específicos para aquellas comunidades que no cuentan con servicio o conexión constante a internet, implementando mecanismos alternativos para la recolección y transmisión de la información, tales como formatos físicos, asistencia en campo o la habilitación de puntos de acceso comunitario.

Estas estrategias deberán garantizar que el cumplimiento de las obligaciones de reporte no genere cargas desproporcionadas para las comunidades y se respete su derecho al ejercicio de la minería en condiciones de equidad y acceso efectivo a la institucionalidad.

Artículo 220. Línea especial para el fortalecimiento de mujeres de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en el Fondo de Fomento Minero. Para fomentar proyectos de pequeña minería a ser ejecutados por mujeres de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en armonía con lo dispuesto en los artículos 55 y 58 de la Ley 70 de 1993, que facultan al Gobierno Nacional para adecuar los programas de crédito y asistencia técnica existentes en el sector minero, a las particulares condiciones socioeconómicas y ambientales de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras créase una cuenta o línea especial para el fortalecimiento de las mujeres de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, al interior del Fondo de Fomento Minero dispuesto en el artículo 8° de la Ley 2250 del 2022. Esto con el fin de proveer de recursos económicos para el fortalecimiento económico, a través de la formación, conservación de las prácticas mineras de las mujeres negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que ejercen la minería para promover la formalización, el emprendimiento, la comercialización y desarrollo integral de los territorios colectivos, tradicionales y/o ancestrales.

ARTÍCULO 221. Mecanismo asociativo y en alianza público-popular con comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Se impulsará la constitución de alianzas público-populares entre las asociaciones/organizaciones de mineros(as), comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras a través de consejos comunitarios, organizaciones, formas o expresiones organizativas según corresponda, vinculadas a la minera artesanal, ancestral semitecnificada y de pequeña escala para apoyar sus actividades mineras. Estas alianzas promoverán la formación de capacidades administrativas y financieras, el fortalecimiento organizacional, la asociatividad, el acceso a equipamiento y maquinaria, la reconstrucción del tejido socio-productivo local, entre otros, a partir de las capacidades territoriales y humanas ya instaladas.

Parágrafo 1. Estas alianzas podrán ser financiadas con recursos del Fondo de Fomento Minero, el Fondo de Desarrollo Regional y el Fondo de Compensación.

Parágrafo 2. Estas alianzas serán prioridad de la(s) empresa(s) industrial(es) y comercial(es) del Estado y la(s) sociedad(es) de economía mixta del sector minero.

CAPÍTULO III

PARA EL PUEBLO RROM O GITANO

ARTÍCULO 222. Proceso de contratación directa diferencial para el pueblo Rrom. Para el desarrollo de actividades mineras por parte del pueblo Rrom o Gitano, la autoridad minera nacional podrá celebrar directamente contratos mineros con personas o asociaciones de este pueblo interesadas en adelantar actividades mineras hasta de pequeña escala, a través de procesos de contratación directa diferencial. El Consejo Directivo de la autoridad minera nacional definirá las reglas de tales procesos y los términos contractuales de acuerdo con los lineamientos que para tal fin establezca el Ministerio de Minas y Energía, o quien haga sus veces.

En caso de asociatividad con terceros no pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano, no aplicarán los criterios diferenciales establecidos en beneficio de este pueblo.

Tratándose de actividades mineras de mediana y gran escala, éstas se ceñirán a lo dispuesto para las Áreas de Minerales Especiales y Áreas de Desarrollo Minero, según corresponda.

TÍTULO SÉPTIMO

SISTEMAS DE INFORMACIÓN DEL SECTOR MINERO

CAPÍTULO I

GENERALIDADES DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN DEL SECTOR MINERO

ARTÍCULO 223. Sistema de Información Minera Colombiano. El Sistema de Información Minera Colombiano (SIMCO), contará con la información producida por los actores públicos y privados del sector minero. Para ello se diseñarán los mecanismos que permitan la coordinación necesaria para la integración de la información técnica, de trámite, ambiental, social y económica, asociada al sector, que conduzcan a:

1. Recoger, procesar, divulgar y poner a disposición la información del sector minero, proveniente de los sistemas de información oficial (SIO) de cada entidad del sector.

2. Consolidar la información del sector que permita contar con un panorama integral de los planes, proyectos y programas que se desarrollan en cada vigencia.

3. Contar con la información estadística de los aspectos asociados al sector minero.

4. Facilitar la interoperabilidad con los sistemas de información oficiales de otros sectores que tengan incidencia en la actividad minera.

5. Servir como herramienta tecnológica y fuente de información para el diseño de planes, programas y formulación de políticas públicas del sector minero.

ARTÍCULO 224. Administrador del Sistema de Información Minera Colombiano (SIMCO). El Sistema de Información Minera Colombiano (SIMCO) será administrado por La Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), o quien haga sus veces.

ARTÍCULO 225. Apoyo al administrador del Sistema de Información Minera Colombiano (**SIMCO).** Las entidades públicas del sector minero, adscritas y vinculadas al Ministerio de Minas y Energía, deberán prestar el apoyo que el administrador del SIMCO requiera, a efectos de garantizar la interoperabilidad que permita el flujo de información requerida desde y hacia el sistema.

ARTÍCULO 226. Sistemas de información oficial (SIO). Cada entidad del sector minero deberá tener un sistema unificado de información que servirá de soporte al cumplimiento de su misión, objetivos y funciones, dará cuenta del desempeño institucional, facilitará la evaluación de la gestión pública y el acceso ciudadano a la información. Cada Sistema de Información Oficial (SIO) deberá contar con arreglos arquitecturales y de gobierno bajo esquemas de mejores prácticas de gestión de información y tecnologías, atendiendo los lineamientos del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, o quien haga sus veces, dentro de los cuales, la interoperabilidad y transferencia de información desde y hacia otros sistemas serán de la mayor prioridad y obligatorios en sus desarrollos tecnológicos.

ARTÍCULO 227. Interoperabilidad de los Sistemas de Información del Sector Minero. Los sistemas de información oficial (SIO) del sector minero deberán interoperar entre sí y con el Sistema de Información Minera Colombiano (SIMCO).

ARTÍCULO 228. Banco de Información Minera (BIM). El Banco de Información Minera (BIM) es el repositorio oficial de Colombia a través del cual se recibe, preserva,

custodia, suministra y administra toda la información técnica geológica y de conocimiento del subsuelo, que ha sido recopilada como resultado de las actividades de prospección, exploración y explotación de minerales, en el desarrollo de los contratos suscritos por la autoridad minera y/o el Servicio Geológico Colombiano, según corresponda, en el territorio nacional. Dicha información tiene como propósito apoyar la adopción calificada de las decisiones del sector.

Parágrafo. Es deber de toda persona, natural o jurídica, pública o privada, que ha recopilado información técnica geológica y de conocimiento del subsuelo, producto de actividades de exploración y explotación de minerales, entregarla al Servicio Geológico Colombiano para que sea incorporada al **Banco de Información Minera** (BIM), so pena de las consecuencias a que haya lugar, y que se encuentran previstas en el artículo 142 de la presente ley.

La entrega de la información se realizará de manera periódica y de conformidad con lo dispuesto en la presente ley y en las cláusulas contractuales que se definan para tal fin.

ARTÍCULO 229. Generación de conocimiento geocientífico. El Servicio Geológico Colombiano, o quien haga sus veces, es la entidad responsable de gestionar, generar y sistematizar directamente o por intermedio de terceros, el conocimiento geocientífico sobre el potencial minero de las áreas o zonas que requiera la autoridad minera, así como las actividades de prospección.

Parágrafo 1. Se autoriza al Gobierno nacional a asignar al Servicio Geológico Colombiano, o quien haga sus veces, los presupuestos necesarios para el logro del propósito descrito en el presente artículo, y a este último a celebrar alianzas público privadas y/o populares para la producción de dicho conocimiento.

Parágrafo 2. La autoridad minera nacional solo podrá contratar con el Servicio Geológico Colombiano, o quien haga sus veces, estudios de prospección para determinar el potencial de mineral en el país. La información producida en el marco de dichos estudios deberá ser integrada Banco de Información Minera (BIM).

ARTÍCULO 230. Gobierno estratégico. Para garantizar que la información con destino a los Sistemas de Información Oficial (SIO), incluido el Sistema de Información Minera Colombiano (SIMCO) como sistema articulador, cumplan con los objetivos planteados y reúnan las características señaladas en el presente Capítulo, el Ministerio de Minas y Energía, deberá:

1. Establecer las instancias de gobierno para la articulación y desarrollo de los sistemas del sector, definiendo los estándares metodológicos para la construcción y operación, en atención a los lineamientos del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

2. Definir y presupuestar los recursos necesarios, para el desarrollo de al menos un (1) proyecto sectorial integral por cada cuatrienio para el mejoramiento, modernización, mantenimiento y operación del SIMCO.

3. Definir y promulgar los instrumentos mediante los cuales se debe transferir la información entre los sistemas de información oficial SIO, incluido el SIMCO como sistema articulador.

4. Definir los aspectos de contenido, condiciones y características de la información que los obligados deban suministrar.

5. Promover auditorías de calidad de la información de los sistemas de información oficial SIO, incluido el SIMCO como sistema articulador.

6. Promover el intercambio de información entre los sistemas de información oficial SIO.

ARTÍCULO 231. Características de la información. La información contenida en cada sistema de información oficial (SIO), debe ser de fácil consulta, siendo responsabilidad de cada entidad, su estructuración, organización, estandarización, almacenamiento y conectividad cuando corresponda, además de su difusión y disponibilidad para el intercambio y el acceso de la información que garantice la participación ciudadana.

ARTÍCULO 232. Carácter de la información. Declárese de utilidad pública la obtención, organización y divulgación de información relativa a la riqueza natural del suelo y el subsuelo, la oferta y estado de los minerales, y la minería en general. En consecuencia, los contratistas están obligados a recopilar y suministrar, sin costo alguno, tal información a solicitud de la autoridad minera nacional. Las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que posean o procesen información relativa a la actividad minera deberán suministrarla a la autoridad minera nacional, quien le dará el tratamiento conforme a la normativa vigente en materia de información y tratamiento de datos

ARTÍCULO 233. Información de otras entidades públicas. Todas las entidades que, en virtud de las funciones que desempeñan, posean información relacionada con el conocimiento del suelo y el subsuelo, la industria minera, la comercialización de minerales, los aspectos de gestión ambiental, ordenamiento ambiental en todos sus niveles, enfoque poblacional diferencial, territorios y territorialidades indígenas, territorios de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, del pueblo Rrom y comunidades campesinas y demás información relacionada con dicho sector de la entidad competente deberán enviarla en los términos y condiciones que esta señale, con destino al Sistema de Información Minera Colombiano (SIMCO) y a los Sistemas de Información Oficial (SIO), a solicitud de la entidad competente. Será causal de mala conducta en materia grave, la no colaboración oportuna con la autoridad encargada del sistema, para los fines establecidos en el presente capítulo.

ARTÍCULO 234. Entrega de información a autoridades ambientales. Todos los contratistas mineros deberán entregar a la autoridad ambiental correspondiente la información de carácter técnico ambiental que ha sido recopilada como resultado de las actividades de prospección, exploración y explotación de minerales, en el desarrollo de los contratos mineros suscritos con la autoridad minera nacional en el territorio nacional.

La entrega de la información se realizará de manera periódica y de conformidad con las cláusulas contractuales que se definan para tal fin, dando el tratamiento conforme a la normativa vigente en materia de información y tratamiento de datos. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará lo pertinente en el término de un (1) año.

CAPÍTULO II

SISTEMA INTEGRAL DE GESTIÓN MINERA

ARTÍCULO 235. Sistema Integral de Gestión Minera (SIGM). El Sistema Integral de Gestión Minera (SIGM), administrado por la autoridad minera nacional, se constituye como una red de plataformas tecnológicas interoperables e interconectadas para la planificación minera socioambiental, asignación de áreas para el desarrollo de proyectos mineros, la fiscalización al cumplimiento de las obligaciones emanadas de los títulos y contratos mineros y, en términos generales, para el conocimiento de la actividad minera del país.

ARTÍCULO 236. Conformación del Sistema Integral de Gestión Minera (SIGM). El Sistema Integral de Gestión Minera (SIGM) estará conformado, entre otras, por los siguientes subsistemas y/o módulos: Minería Artesanal, Catastro Minero, Fiscalización Minera, Trazabilidad de Comercialización de Minerales, Fomento Minero y Gestión del Conocimiento.

ARTÍCULO 237. Subsistema de Catastro Minero. El Catastro Minero debe contener los datos actualizados de las áreas que están en trámite para solicitudes y de las otorgadas a los títulos y contratos mineros. La información obtenida contiene especificaciones sobre derechos, responsabilidades, restricciones, descripciones geométricas, valores y otros datos; y registra intereses sobre las áreas.

ARTÍCULO 238. Deber de depuración del Catastro Minero. La autoridad minera nacional deberá depurar de forma continua los títulos y contratos incluidos en el catastro minero, en virtud de la aplicación de las causales de terminación contenidas en la normativa aplicable. Los resultados de la depuración serán presentados semestralmente ante el Ministerio de Minas y Energía, o quien haga sus veces, a la Presidencia de la República, en informe escrito; y ante la ciudadanía a través de los medios que se estimen pertinentes.

Seis (6) meses después de la promulgación de la presente ley, la autoridad minera nacional deberá presentar el primer informe de actualización del catastro minero sobre la totalidad de los títulos y contratos mineros otorgados.

ARTÍCULO 239. Deber de actualización del Catastro Minero. La autoridad minera deberá actualizar de forma continua la información incluida en el catastro minero.

ARTÍCULO 240. Subsistema de certificación catastral. La autoridad minera nacional certificará la información técnica, jurídica y económica contenida en el catastro minero en el momento de su expedición. Asimismo, garantizará su consulta de manera digital y se reservará el derecho a realizar cobro por la expedición del certificado correspondiente.

ARTÍCULO 241. Subsistema de fiscalización minera. El Sistema Integral de Gestión Minera deberá contener un módulo tecnológico que permita, en tiempo real, tramitar y fiscalizar los contratos y títulos mineros, garantizando la autenticidad, integridad y disponibilidad de la información, así como la evaluación y control que realice la autoridad ambiental competente a los instrumentos ambientales que autorizan la realización de los trabajos, obras y actividades mineras. Parágrafo. El Gobierno nacional adoptará, dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, las medidas que permitan fortalecer fiscalización minero-ambiental en articulación con la autoridad ambiental.

ARTÍCULO 242. Registro Minero Nacional. Es un medio de autenticidad y publicidad de los actos y contratos mineros estatales y privados, que tengan por objeto principal la constitución, conservación, ejercicio y gravamen de los derechos a explorar y explotar minerales, emanados de contratos o títulos otorgados por el Estado o de propiedad privada del subsuelo. El Registro Minero Nacional será administrado por la autoridad minera nacional o quien haga sus veces.

ARTÍCULO 243. Prueba única. La inscripción en el Registro Minero Nacional será la única prueba de los actos y contratos sometidos a este requisito. En consecuencia, ninguna autoridad podrá admitir prueba distinta que la sustituya, modifique o complemente.

ARTÍCULO 244. Certificado de Registro Minero Nacional. Es un documento idóneo que refleja la vigencia, la modalidad, información de los contratistas y titulares, su identificación, descripción del área, municipios, minerales, más las anotaciones inscritas conforme a lo contemplado en la normativa aplicable. La información contenida en el Registro Minero Nacional es pública y cualquier persona podrá acceder en cualquier tiempo. La autoridad minera nacional garantizará su consulta digital y se reserva el derecho a realizar cobro por la expedición del certificado correspondiente.

Parágrafo. La autoridad minera nacional deberá tomar las medidas necesarias para la digitalización de la totalidad de la información contenida en el Registro Minero Nacional dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley.

ARTÍCULO 245. Actos sujetos a registro. Únicamente se inscribirán en el Registro Minero Nacional los siguientes actos:

1. Contratos o títulos mineros en todas sus modalidades.

2. Autorizaciones temporales.

3. Auto o resolución que aprueba el instrumento técnico.

4. Auto o resolución que aprueba el cambio de etapa y/o de estado.

5. Suspensión temporal de obligaciones.

6. Suspensión o disminución de la explotación.

7. Cambios o novedades en los reconocimientos de propiedad privada.

8. Cesión de derechos.

9. Gravámenes de cualquier clase que afecten el derecho a explorar y explotar.

10. Prórrogas de contratos, títulos y autorizaciones temporales.

11. Medidas cautelares.

12. Terminación por causales de índole legal o por orden judicial.

13. Auto o resolución que adiciona o modifica los minerales.

14. Integración de contratos mineros, títulos mineros y áreas mineras.

ARTÍCULO 246. Enumeración taxativa. La enumeración de los actos y contratos sometidos a registro es taxativa. La inscripción de estos deberá hacerse dentro de los quince (15) días siguientes a su ejecutoria o vigencia. En consecuencia, no se inscribirán y serán devueltos de plano todos los actos y contratos, bien sean públicos o privados, que se presenten o remitan por los particulares o las autoridades para inscribirse, distintos de los señalados en el artículo anterior.

ARTÍCULO 248. Correcciones en Registro Minero Nacional. Para corregir, modificar o cancelar la inscripción de un acto o contrato inscrito en el Registro Minero Nacional, se requerirá remisión por parte de la autoridad minera o juzgado del acto administrativo u orden judicial y su constancia de ejecutoria.

ARTÍCULO 249. Banco de Áreas. Las áreas objeto de devolución se incorporarán al Banco de Áreas administrado por la autoridad minera nacional para el desarrollo de proyectos de formalización minera. Si contados dos (2) años a partir de la fecha en que haya sido aceptada la devolución por parte de la autoridad minera nacional, las áreas no han sido asignadas para la formalización, éstas serán liberadas para ser otorgadas mediante el régimen de contratación establecido en la presente ley.

TÍTULO OCTAVO

SEGURIDAD JURÍDICA, RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y DISPOSICIONES FINALES

ARTÍCULO 250. Régimen aplicable a contratos vigentes. A los títulos y contratos mineros vigentes a la promulgación de esta ley, les serán aplicables las normas bajo las cuales fueron perfeccionados, por lo tanto, las condiciones, términos y obligaciones serán cumplidos conforme a las mismas.

Por su parte, las multas, sanciones y caducidad de dichos contratos seguirán lo dispuesto en la presente ley. En consecuencia, esta nueva normativa no afecta la validez de los contratos de concesión minera, contratos especiales de concesión minera, las licencias de exploración, permisos o licencias de explotación, contratos de explotación y contratos celebrados sobre áreas de aporte, vigentes al momento de su entrada en vigor.

Igualmente quedan a salvo las situaciones jurídicas individuales, subjetivas y concretas provenientes de títulos de propiedad privada de minas perfeccionadas antes de la vigencia del presente estatuto.

ARTÍCULO 251. Disposición transitoria. Solicitudes de contratos de concesión minera. Los proponentes de solicitudes de contratos de concesión, contrato de concesión con requisitos diferenciales, formalización minera, legalización minera, áreas de reserva especial, y demás figuras establecidas en la legislación anterior a esta ley, cuyo término de diez (10) días dispuesto por el artículo 279 de la Ley 685 de 2001, hubiere comenzado a correr y no cuenten con documentos pendientes a su cargo, podrán presentar a la autoridad minera nacional solicitud de aplicación del régimen que considere más conveniente. Para lo cual, manifestarán expresamente y por escrito, dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, si pretenden la aplicación de la Ley 685 de 2001 o de la presente norma. La autoridad minera nacional resolverá mediante acto administrativo motivado indicando el régimen que le será aplicable a cada caso.

Parágrafo. Las solicitudes o propuestas de contrato de concesión y demás figuras en curso que no se encuentren en las condiciones descritas en el artículo anterior, podrán continuar su trámite legal, acogiéndose a las disposiciones contenidas en la presente ley, para lo cual se les concederá el término de tres (3) meses para hacer los ajustes correspondientes. La autoridad minera nacional adelantará los análisis pertinentes a través de los cuales se determinará si el área solicitada es apta para la minería, para lo cual implementará el procedimiento establecido para la declaración de áreas aptas.

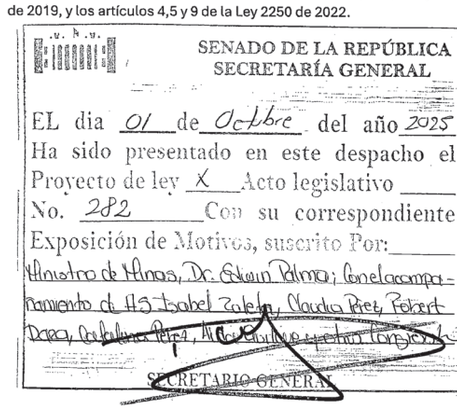
ARTÍCULO 252. Favorabilidad en beneficios y prerrogativas. Los términos, condiciones y obligaciones establecidas en las leyes anteriores para los beneficiarios de títulos y contratos mineros perfeccionados, serán cumplidas conforme a dichas leyes y a las cláusulas contractuales correspondientes, sin perjuicio de serles aplicables los beneficios de orden operativo y técnico, así como las facilidades y eliminación o abreviación de trámites e informes que se consignan en esta ley, con excepción de las referentes a las condiciones o contraprestaciones económicas. En lo que corresponde a la reversión de activos mineros y productivos se estará a lo dispuesto en el artículo 110 de esta ley.

ARTÍCULO 253. Aspectos Adicionales. En los aspectos no contemplados en la presente ley se seguirá el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Código General del Proceso, el Código Sustantivo del Trabajo, el Código de Comercio, la Ley 70 de 1993, la Ley 80 de 1993, según corresponda y en lo que sea compatible con el régimen minero de que trata la presente ley.

ARTÍCULO 254. Vigencia. La presente ley rige desde la fecha de su promulgación. Para efectos de reglamentar las disposiciones correspondientes, y siempre que no se haya contemplado un plazo diferente, se contará con el término de seis (6) meses a partir de su promulgación, tiempo durante el cual no correrán los términos dispuestos en la normativa.

ARTÍCULO 255. Derogaciones. La presente ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Se derogan expresamente las disposiciones contenidas en la Ley 685 de 2001, el artículo 11 de la Ley 1658 de 2013, el artículo 58 de la Ley 1682 de 2013, el artículo 27 de la Ley 1753 de 2015, los artículos 22, 23, 24, 27, 325, 326, 327 y 329 de la Ley 1955 de 2019, y los artículos 4,5 y 9 de la Ley 2250 de 2022.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY "POR MEDIO DE LA CUAL SE EXPIDE LA LEY MINERA PARA LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA JUSTA, LA REINDUSTRIALIZACIÓN NACIONAL Y LA MINERÍA PARA LA VIDA" Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

Contenido

INTRODUCCIÓN 5

1. CONTEXTO ACTUAL DEL SECTOR MINERO 8

1.1. Lógica extractivista en el aprovechamiento de los minerales 8

1.1.1. Panorama actual del sector minero y su aprovechamiento 10

1.1.2. Problemas estructurales: desregularización del mercado minero y sus implicaciones económicas 12

1.1.3. Presencia diferenciada del Estado: Brechas regionales entre la concentración de la riqueza y el aumento de la pobreza multidimensional 15

1.2. Deficiencia en la gestión de la planeación minera sustentable 20

1.2.1. Modelos de planificación y usos del suelo que no fueron incluidos en el modelo minero actual 23

1.2.2. Conflictos entre la gran minería y la vocación territorial 25

1.2.3. Las consecuencias de la titulación minería en zonas de gran importancia ecosistémica 28

1.2.4. Las consecuencias de la titulación minera en territorios étnicos y campesinos 33

1.2.4.1. Titulación minera y Consejos Comunitarios 36

1.2.4.2. Titulación minera y resguardos indígenas 37

1.2.4.3. Titulación minera y Zonas de Reserva Campesina 39

1.2.5. La imposición minera excluyó los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad 41

1.3. Distribución desigual de los costos de la actividad minera 43

1.3.1. Contaminación e impactos socioambientales por la actividad minera 44

1.3.2. Conflictos territoriales por el uso del agua y el suelo en la minería 49

1.3.3. Modificaciones en los paisajes 50

Pasivos ambientales 53

1.3.4. Factores de riesgo de desastres y aumento de la vulnerabilidad a la crisis climática asociados a la minería 54

1.3.5. Afectaciones diferenciales a las mujeres como sujetos de especial protección 56

1.4. Ineficiente modelo de contratación y fiscalización minera 58

1.5. Deficiencias en el conocimiento geocientífico para la planeación minera 59

2. EN BÚSQUEDA DE SOLUCIONES JURÍDICAS A PROBLEMAS MULTIDIMENSIONALES: UNA NUEVA LEY PARA EL SECTOR MINERO 62

2.3. Título Primero: Disposiciones Generales 69

2.3.1. Capítulo I: Objeto, ámbito de aplicación y principios 69

2.3.1.1. Propiedad y administración de los minerales 70

2.3.1.2. Principios y garantías mínimas para la planificación, administración y aprovechamiento de los minerales 74

2.3.1.3. Principios orientadores 74

2.3.1.4. Garantías mínimas constitucionales: participación, acceso a la información, consulta previa y consentimiento previo, libre e informado 101

2.3.1.4.1. Derecho a la participación 101

2.3.1.4.2. Acceso a la información 102

2.3.1.4.3. Derecho a la consulta previa y el consentimiento previo, libre e informado 107

2.3.2. Capítulo II: definiciones, clasificación y escalas de la minería 115

Minería formal e informal 116

2.3.2.1. Minería artesanal: dignificación de la actividad 119

2.3.2.2. Minería ancestral: atributo de la minería artesanal y de pequeña escala 120

2.3.2.3. Minería semitecnificada, categoría de transición 121

2.3.2.4. Minería tecnificada: pequeña, mediana y gran escala 122

2.3.2.5. Protección y fomento diferencial en la minería artesanal, semitecnificada y de pequeña escala 124

2.3.2.6. Otras categorías y regímenes 125

2.3.2.6.1. Uso excepcional de materiales de construcción 125

2.3.2.6.2. Régimen especial de canteras 126

2.3.2.6.3. Salinas 127

2.3.2.6.4. Esmeraldas 128

2.4. Título Segundo: Planificación Minera Socioambiental 129

2.4.1. Capítulo I: Reglas generales de la planificación minera socioambiental 130

1.1.1. Zonas excluidas de la minería 131

Prohibición de minería en espacios marinos y costeros jurisdiccionales 143

Transición en la industria carbonera 143

1.1.1. Capítulo II: De las Zonas Aptas para la Minería, las Áreas de Minerales Estratégicos, las Áreas para la Formalización Minera, las Áreas para el Desarrollo Minero, las Zonas Mineras de Comunidades Étnicas y otras disposiciones 145

1.1.2. Zonas aptas para la minería 145

1.1.2.1. Áreas para el Desarrollo Minero (ADM) 149

1.1.2.2. Áreas Mineras de Pueblos y Comunidades Étnicas (AMPCE): Áreas Mineras de Pueblos Indígenas (AMPI) y Áreas Mineras de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (AMCNARP) 149

1.1.3. Procedimientos especiales 152

Plan de correctivos y plan de acción en casos de minería en Zonas Excluidas (ZEM) ... 152

2.5. Título Tercero: desarrollo de la actividad minera 158

2.5.1. Capítulo I. Modelo de contratación minera 158

1.2. Modelo de contratación: del contrato de concesión a los contratos o convenios mineros 159

1.1.1. Capítulos II y III. Del ciclo minero y condiciones contractuales 166

1.3. Cierre y post-cierre minero 168

Gestión del ciclo minero y articulación con la cadena de valor 172

Explotación anticipada y análisis de conveniencia: herramientas para la eficiencia y la integridad en la contratación minera 173

1.4. Prórrogas de contratos y convenios 174

1.5. Instrumentos mineros y sociales 175

Minerales estratégicos y regulación contractual: fortalecimiento de la planeación y control en la explotación 175

Estándares internacionales para la clasificación de recursos y reservas mineras 176

Gestión eficiente del espacio minero: integración, devolución y cesión de áreas . 177

Cesión de derechos emanados de contratos mineros 178

1.5.1. Licencia ambiental integral desde la fase de exploración 179

1.6. Declaración de utilidad pública e interés social 183

Capítulo IV. Servidumbre minera 186

2.5.2. Capítulo VI. Fiscalización 188

Deficiencias de la coordinación interinstitucional 191

Debilidades en materia de interoperabilidad 192

Inadecuada identificación de recursos minerales 193

De la fiscalización diferencial y el reconocimiento de la minería artesanal 194

Amparos administrativos 195

2.5.3. Capítulo VII. Caducidad, multas y suspensión del contrato minero y Capítulo VIII sobre terminación y liquidación de los contratos mineros. 197

2.5.4. Capítulo IX. Garantías, pólizas y cumplimiento del contrato. 200

Canon superficiario 202

1.2. Título Cuarto: medidas de protección diferencial para la minería artesanal, la minería semitecnificada y la minería de pequeña escala 204

1.2.1. Capítulo I: generalidades sobre las medidas de protección diferencial para la minería artesanal, la minería semimecanizada y la minería de pequeña escala 204

1.6.1. **La Ley 685 de 2001, con algunos mecanismos dirigidos a la formalización y pequeña minería, pero desconocedora de realidad territoriales** 204

1.6.2. Planes Nacionales de Desarrollo y la Ley 2250 de 2022 como búsqueda de soluciones y dificultades que persisten 208

Ley 1450 de 2011 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014." .. 208

Ley 1658 de 2013 "Por medio de la cual se establecen disposiciones para la comercialización y el uso de mercurio en las diferentes actividades industriales del país, se fijan requisitos e incentivos para su reducción y eliminación y se dictan otras disposiciones." 209

Ley 1753 de 2015 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país" 210

Ley 1955 de 2019 "Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad" 212

Ley 2250 de 2022 "por medio de la cual se establece un marco jurídico especial en materia de legalización y formalización, así como de su financiamiento, comercialización y el establecimiento de una normatividad especial en materia ambiental." 215

Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022- 2026 "Colombia potencia mundial de la vida". 217

Propuestas para la reindustrialización del sector minero desde dimensiones socioeconómicas 219

1.7. Medidas de protección diferencial para los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y pueblos Rrom 220

1.8. Medidas diferenciales para el campesinado 222

2. INFORMACIÓN PARA LA MINERÍA PARA LA VIDA 222

1.3. TTULO QUINTO: GESTIÓN INTEGRAL, FISCALIZACIÓN Y CONTROL DE SUSTANCIAS PROHIBIDAS EN EL SECTOR MINERO 222

1.4. TÍTULO SEXTO: REGÍMENES ÉTNICOS ESPECIALES 223

1.5. TÍTULO SÉPTIMO: SISTEMAS DE INFORMACIÓN DEL SECTOR MINERO 223

2.1. Antecedentes normativos de los Sistemas de Información del sector minero 223

- Catastro minero 225

- Sistema Integral de Gestión Minera (SIGM) 225
- Banco de Información Minera (BIM) 226

2.2. Funcionamiento y relación de los sistemas de información del sector minero 226

2.3. Sistemas de información en la Nueva Ley Minera (NLM) 230

1.6. TÍTULO OCTAVO: SEGURIDAD JURÍDICA, RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y DISPOSICIONES FINALES 231

Solicitudes de contratos 233

Prórrogas 237

Subcontratos 241

Solicitudes de contratos 242

Autorizaciones temporales 243

1.6.1.1. Derogatorias 244

3. CONSTRUCCIÓN PARTICIPATIVA DEL PROYECTO DE LEY 246

4. CONSULTA PREVIA COMO REQUISITO PARA LA PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DE LEY ANTE EL CONGRESO 247

4.1. Pueblos indígenas 248

4.2. Comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras 250

4.3. Pueblos Rrom 251

INTRODUCCIÓN

El gobierno nacional, liderado por el presidente Gustavo Petro, ha promovido la necesidad de transformar profundamente nuestra política minera superando el modelo extractivista, a partir de recuperar la soberanía sobre los recursos naturales, cumplir las órdenes judiciales, garantizar la inclusión de los mineros tradicionales y ancestrales (despojados para favorecer los intereses de grandes empresas y clanes políticos), ordenar el territorio en perspectiva de la protección de la vida y buscar que las empresas se hagan responsables por sus enormes daños y pasivos ambientales, laborales y sociales.

El programa "Colombia Potencia Mundial de la Vida" comprometió la organización del territorio alrededor del agua, el impulso de una reforma al actual código de minas y un ajuste institucional en función de la transición energética, procurando el cierre de las explotaciones de carbón a cielo abierto, la ampliación del conocimiento geológico, el avance en el ordenamiento minero, el fortalecimiento del control sobre la exploración y explotación de minerales, el impulso a la economía productiva y la revisión de los instrumentos de fiscalización para garantizar una renta minera justa.

Uno de los principales retos en este propósito ha sido garantizar la participación democrática en la definición de las reglas para la minería, luego de contar durante más de veinte años con una ley hecha a espaldas de los territorios y con exclusión de cualquier representación de la sociedad y la minería de pequeña escala; con un marco normativo y estratégico que solo refleja los intereses de poderosos grupos dedicados al saqueo de recursos naturales mediante el despojo, la acumulación de títulos y la especulación, para lo cual se valen de la permisividad legal, la corrupción y el debilitamiento del control estatal.

Con este panorama se emprendió desde el inicio del periodo de gobierno la más amplia ruta participativa. En septiembre de 2022 la bancada del Pacto Histórico lideró la conformación de la Comisión Accidental para la Actualización de la ley Minera, integrada por casi 30 Senadores y Representantes de diferentes partidos, que en alianza con el Ministerio de Minas y Energía recorrió el territorio para escuchar a todos los actores en más de 50 espacios de audiencias públicas, mesas técnicas, cumbres, seminarios y foros, que congregaron a más de 20.000 personas.

Una vez sistematizada esta experiencia se construyó el primer borrador, con el que se emprendió la concertación institucional y la más amplia consulta ciudadana a través de la publicación para comentarios, la interlocución sectorial y la consulta previa, libre e informada a las comunidades indígena, NARP y Rrom, dando como resultado el hecho histórico de que por primera vez en nuestro país se cuente con un proyecto de ley construido a partir de los aportes de mineros y anti mineros, de empresarios y mineros de subsistencia, gobiernos territoriales, ambientalistas, organismos internacionales, sectores políticos, académicos e iglesias.

La iniciativa se concentra en cada uno de los retos planteados en las instancias participativas, especialmente en temas de enorme sensibilidad como la utilidad pública, el cierre minero y el manejo de pasivos, la autorización a entes territoriales, los plazos para cada fase del ciclo minero, el desarrollo de conocimiento geocientífico, el régimen sancionatorio, los derechos de comunidades étnicas, la formalización, la exploración (licencia ambiental y plazos), la integración de títulos, las contraprestaciones económicas, la prelación, las zonas restringidas y la simultaneidad. Para el propósito, presenta ampliamente los fines, principios y horizontes de la actividad minera, adopta un completo sistema de planificación y ordenamiento territorial; integra y fortalece los sistemas de información y gestión, el acopio de datos, la investigación geocientífica y el registro público; define criterios de asignación de áreas y modalidades de contratación, con reglas para su liquidación y el otorgamiento de garantías, además de autorizaciones especiales sobre minerales para la construcción de obra pública y comunitaria; precisa las fases y plazos del ciclo minero con especial énfasis en el cierre, que ahora será progresivo, integral (minero, ambiental y laboral) y previsto desde el inicio del proceso; adopta medidas de impacto socioeconómico para las regiones y el sector; define el sistema sancionatorio, adopta un régimen diferencial para la minería de pequeña escala; así como medidas para la formalización y la reconversión productiva, y un marco regulatorio especial para comunidades étnicas.

El proyecto abandona el criterio de regulación integral y deja por fuera los temas de expropiación, impuestos, amparo administrativo, aspectos procesales, régimen civil y comercial de las empresas, garantías mineras (hipoteca, prenda) y relaciones laborales (remuneración). Los temas de autoridad ambiental se reducen a relaciones de colaboración con el respectivo ministerio, profundiza temas de gran importancia como el cierre, la planeación estratégica y las garantías de cumplimiento; aporta alternativas como la formalización asociativa, la zonificación de las áreas por aptitud e intereses de Estado, la exclusión por razones ambientales, culturales y sociales; la autorización especial sobre materiales de construcción para obra pública, y la prohibición de proyectos de carbón térmico y en áreas marítimas y costeras. También plantea reglas claras al suprimir el principio de simultaneidad, restringir a las comunidades étnicas el derecho de prelación, precisar las medidas y obligaciones para el cierre y exigir licencia ambiental desde la fase de exploración; declara la utilidad pública de la información geológica y acentúa la obligación de ser entregada al Estado, junto con la ambiental.

Se fortalece la potestad sancionatoria con nuevas causales de caducidad y el abandono del apercibimiento, que le permite al infractor terminar sin consecuencias el proceso cuando corrige la falta en cualquier momento; también se ajusta el procedimiento para la liquidación de regalías y canon superficiario, obligando a que se reporten las ganancias bursátiles obtenidas con el título y se pague sobre ellas, que se ajusten las obligaciones en virtud de los materiales hallados en liga íntima, asocio o como subproductos, y una contraprestación periódica adicional sujeta a los niveles de producción y al precio del mineral en el mercado.

Se protege la inversión privada con garantías de estabilidad jurídica y respeto de los derechos adquiridos, pero ante todo con medidas de modernización del sector, planeación estratégica, tecnología e industrialización; con dispositivos que apuntan a la sostenibilidad en el largo plazo (necesidad propia de este sector), mediante condiciones de armonización con el ambiente, los circuitos culturales y económicos, la población y las autoridades de cada territorio.

El proyecto constituye un avance notorio en garantías a la participación, no solo por la profundidad de la consulta étnica sino también por las medidas de transparencia y acceso a la información en cada etapa del proceso, así como en coordinación institucional al devolver las competencias a cada autoridad específica y disponer procesos conjuntos que, como los de cierre y fiscalización, en relación con las autoridades minera, ambiental y laboral, van a requerir un esfuerzo permanente para producir instrumentos, espacios y directrices concertadas.

Por último, la iniciativa apunta a consolidar el más ambicioso proyecto de paz territorial. Restituir las áreas despojadas a los mineros de pequeña escala y garantizar su formalización apunta no solo a realizar pilares de nuestro plan de desarrollo como los de justicia ambiental, justicia económica y justicia social, sino también a la superación de viejos conflictos socioambientales y socio mineros y a la erradicación de la influencia de grupos ilegales sobre la cadena de un sector tan importante para la economía, que ha venido convirtiéndose en una de sus principales fuentes de financiación.

1. CONTEXTO ACTUAL DEL SECTOR MINERO

1.1. Lógica extractivista en el aprovechamiento de los minerales

La fase neoliberal del sistema económico actual comenzó a tomar forma hacia principios de los años 70 y se consolidó en la década de los 90. Su característica fundamental radica en una triada conformada por el mercado, el individuo y la competencia. Esta apuesta político-económica se basa en la idea de que el mercado debe ser el principal regulador en todas las esferas sociales, incluso en los derechos que tradicionalmente han garantizado los Estados, bajo la premisa de que su gestión privada será más eficiente. En relación con el individuo, se protege el derecho a la propiedad privada, reforzando la centralidad del interés particular mediado por la necesidad constante de lucro. Finalmente, la competencia se erige como eje articulador de las relaciones sociales y económicas, incentivando una lógica de disputa por la supremacía, aun cuando ello implique pasar por encima de otros actores sociales.

En ese contexto, el Estado colombiano implementó adecuaciones jurídicas y políticas a finales de los años 90 y comienzos de los 2000, las cuales se consolidaron con la Ley 685 de 2001, conocida como el Código de Minas. Esta ley configuró un marco normativo que otorgó ventajas desproporcionadas a actores privados con la capacidad de acceder a territorios ricos en minerales, permitiendo que las empresas definieran condiciones ambientales, de participación comunitaria, ordenamiento territorial y declaratoria de utilidad pública, desplazando en gran medida la función regulatoria del Estado.

Podemos resumir tres elementos esenciales de esta Ley 685 de 2001, en relación con la lógica neoliberal: primero, rinde culto a las fuerzas del libre mercado, reduciendo el rol del Estado y abriendo el sector minero al interés particular, principalmente de grandes empresas. Segundo, protege a este sector frente a la Constitución y normativas ambientales, al otorgar facultades para autodefinir sus propias reglas. Y tercero, favorece a gremios y grandes empresas, creando una lógica desigual frente a otros actores, como empresas estatales. De esta forma, el Estado y sus instituciones se supeditaron a los intereses empresariales mineros, abandonando funciones clave de regulación, control y fiscalización.

Producto de este modelo extractivista, la Ley 685 de 2001 señala entre sus objetivos *"fomentar la exploración técnica y explotación de los recursos mineros de propiedad estatal y privada"* dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible. Sin embargo, este enfoque ha conducido a una búsqueda inacabada y permanente de explotación minera que no reconoce la finitud de los bienes naturales ni la importancia de proteger los territorios y las comunidades que habitan en ellos. Además, el epíteto de desarrollo sostenible bajo esta lógica ha servido para justificar una explotación ilimitada que, aunque mitigue parcialmente daños, no reconoce la complejidad ecológica ni los derechos colectivos, lo que impide avanzar hacia una verdadera sustentabilidad.

El presente proyecto de ley responde a la urgente necesidad de reformar el marco jurídico que regula la actividad minera en Colombia, estableciendo un nuevo paradigma que promueva el aprovechamiento sustentable de los minerales, en armonía con los principios constitucionales y los compromisos internacionales asumidos por el país. La Constitución Política de Colombia, en sus artículos 1, 2, 8, 79, 80, 287 y 330, establece mandatos claros que orientan la función del Estado hacia la protección del ambiente, el respeto por la diversidad cultural y étnica, la participación democrática y la soberanía sobre los recursos naturales. De igual manera, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha enfatizado la necesidad de garantizar derechos colectivos, consulta previa y el desarrollo sostenible como ejes fundamentales en la regulación de actividades extractivas, lo que demanda una revisión profunda del actual marco normativo minero.

Desde el punto de vista técnico, la experiencia acumulada desde la promulgación de la Ley 685 de 2001 ha demostrado que el modelo extractivista basado en la promoción ilimitada de la exploración y explotación minera ha generado severos impactos socioambientales, conflictos territoriales y una grave desarticulación entre la política minera y la planificación ambiental y territorial. Informes recientes de la Contraloría General de la República, la Procuraduría Ambiental y diversas entidades académicas evidencian la insuficiencia del control estatal, la falta de mecanismos efectivos para la gestión ambiental integral y la exclusión sistemática de las comunidades, en especial de los pueblos étnicos, de la toma de decisiones que afectan sus territorios. Este contexto técnico revela también la incompatibilidad del modelo vigente con los objetivos de la transición energética, la mitigación del cambio climático y la protección de la biodiversidad, elementos indispensables para la sostenibilidad de la actividad minera en el siglo XXI.

En consecuencia, el artículo primero del presente proyecto de ley propone redefinir el objeto de la legislación minera, estableciendo como principio rector la organización, planificación, regulación y fomento del aprovechamiento sustentable de los minerales en el territorio nacional. Esta propuesta implica un cambio de enfoque que prioriza no solo el desarrollo económico, sino también la equidad territorial, la inclusión social, la protección ambiental y el respeto a los derechos culturales y étnicos, en concordancia con los mandatos constitucionales. Asimismo, se busca garantizar el abastecimiento responsable de minerales esenciales para la economía y la transición energética, promover una distribución justa de los beneficios derivados de la minería y asegurar condiciones dignas de existencia para las comunidades directamente afectadas. Este enfoque integral permitirá que la minería contribuya efectivamente a una economía productiva, participativa e industrializada, al tiempo que se protege la integridad de los territorios y se avanza hacia una transición energética justa, segura y gradual para todos los habitantes del país.

La regulación del ámbito de aplicación de la legislación minera en Colombia requiere una revisión profunda que responda tanto a los mandatos constitucionales como a las realidades socioambientales y técnicas del país. La Constitución Política de 1991, especialmente en sus artículos 1, 2, 79, 80, 287 y 330, establece principios fundamentales sobre la organización del Estado, la participación de las entidades territoriales, la protección del ambiente y la soberanía sobre los recursos naturales. En este marco normativo, es indispensable que el ámbito de aplicación de la ley minera no se limite a definir relaciones jurídicas abstractas, sino que reconozca y delimite expresamente las competencias de los diferentes niveles de gobierno nacional, regional, departamental y local, así como la participación activa de las comunidades y el respeto a sus derechos colectivos. Desde el punto de vista técnico, la redacción vigente presenta vacíos que han dificultado la articulación institucional entre las entidades públicas y privadas, y ha generado ambigüedades en la interpretación de competencias sobre la planificación, fiscalización y evaluación ambiental del ciclo minero. Estos vacíos normativos han contribuido a una débil gobernanza del sector, afectando tanto la seguridad jurídica como la capacidad de control del Estado. Por tanto, se propone modificar el artículo sobre el ámbito de aplicación para incorporar con claridad la dimensión territorial y participativa de las relaciones jurídicas, reconociendo expresamente que estas deben sujetarse a los principios ambientales, sociales y de desarrollo sostenible, y que la interacción entre entidades públicas y particulares se enmarca no solo en el cumplimiento de los objetivos económicos del ciclo minero, sino también en la protección de los derechos fundamentales, la gestión ambiental integral y el fortalecimiento de la institucionalidad local. Esta modificación permitirá garantizar una aplicación más precisa, coherente y justa de la ley, promoviendo una minería responsable y alineada con los intereses generales de la Nación.

1.1.1. Panorama actual del sector minero y su aprovechamiento

El sector minero ha tenido una relevancia histórica en la economía colombiana, destacándose por su alto potencial para generar incrementos significativos en el ingreso *per cápita*, contribuir favorablemente a la balanza comercial y mantener una participación significativa en la comercialización regional de minerales. Sin embargo, A pesar de este alto potencial, el sector enfrenta retos importantes que afectan su rentabilidad financiera sostenida en el tiempo, así como las consecuencias de una minería orientada principalmente al fomento de la Inversión Extranjera Directa -IED- que ha concertado los beneficios económicos en unos pocos actores.

En términos económicos, el sector minero colombiano presenta una alta dependencia de la fluctuación de los precios internacionales, lo que provocando un déficit en la balanza comercial y una débil planificación estatal orientada a la industrialización del sector. Esto se evidencia en la venta y comercialización de minerales sin valor agregado, lo que limita los encadenamientos productivos nacionales. Según datos de la Agencia Nacional de Minería (ANM, 2024), el Producto Interno Bruto (PIB) minero representó el 2,1% del total exportado, con el carbón participando en un 71%, el oro en un 20%, las esmeraldas en un 1% y otros minerales como roca fosfórica y caliza en el 9%.

La sostenibilidad económica del sector minero en Colombia, según la Asociación Colombiana de Minería, ha estado fuertemente ligada a el fomento de la inversión extranjera directa por parte del Estado para incentivar la explotación de los minerales del país. Este enfoque ha generado impactos significativos a la economía en 2021, la minería aportó más de 6 billones de pesos al Estado entre regalías, impuestos y otras contribuciones, y en 2022, este valor ascendió a $20,5 billones $10,1 billones en renta, $6,1 billones en regalías y $4,2 en impuestos y compensaciones adicionales. Estos resultados se explican, principalmente, por lo ciclos de bonanza en los precios del carbón y del oro en los mercados internacionales, que alcanzaron picos en 2011 y 2020, impulsando así el desempeño del sector minero en periodos posteriores.

Sin embargo, la misma dependencia de precios internacionales ha expuesto al país a fuertes fluctuaciones de capital. La caída de los precios globales ha provocado la salida masiva de inversiones extrajeras en la minería, generando lo que se conoce como capital golondrina[2]. Según cifras del Banco de la República de Colombia, entre 2012 y 2015, los flujos de inversión extranjera directa (IED) en minería cayeron un 46%, pasando de USD 3.512 millones en 2012 a USD 1.899 millones en 2015, lo que se atribuye a la retirada de capital golondrina frente a la caída de los precios de los minerales (Banco de la República, 2020), afectando la estabilidad del sector minero.

Esta alta volatilidad asociada al capital golondrina en el sector minero evidencia la necesidad de implementar políticas públicas orientadas a atraer inversiones estables y sostenibles en el tiempo, que estén alineadas a la transformación productiva y el desarrollo de cadenas de valor agregado, para reducir la dependencia de estos flujos especulativos y mitigar su impacto en la economía nacional, (Ministerio de Minas y Energía, 2021).

En términos macroeconómicos, se podría inferir que el modelo económico que ha llevado a cabo Colombia para su desarrollo productivo en el país, se caracteriza por una predominante extracción de recursos sin valor agregado, según Pérez (2020) denomina esta actividad como una actividad de economía extractiva, refiriéndose a un modelo económico basado en la explotación de recursos naturales sin transformarlos en productos de mayor valor, lo que se traduce en la exportación de materias primas en bruto sin procesamiento posterior que fomente encadenamientos productivos internos. Como resultado, este fenómeno ha generado un patrón de crecimiento económico altamente dependiente de los precios internacionales de las materias primas, lo que incrementa la vulnerabilidad a la especulación en los mercados y provoca inestabilidad en la balanza comercial del país (Gómez & Ramírez, 2021).

La enfermedad holandesa[3] es un fenómeno económico que ocurre cuando un país experimenta un crecimiento repentino en sus ingresos por la explotación y exportación de recursos naturales, lo que lleva a una apreciación de su moneda local y a una desindustrialización del resto de la economía (Corden, 2012). Es un fenómeno que podría estar experimentando Colombia, debido a la participación del sector minero al PIB, la valorización de la moneda a inicios de los años noventa y la desindustrialización del sector, debido en gran parte a la concentración de la extracción del mineral sin valor agregado, sin priorización de minerales estratégicos para la explotación y sin recaudo de beneficios económicos acordes a las necesidades del país.

Se podría definir que el panorama del sector minero en Colombia está atravesando por retos importantes para logar que el sector siga teniendo un papel importante en la producción del país sin centrar su producción netamente extractiva que brinda ciertos beneficios económicos para ciertas empresas por un cierto periodo de tiempo, creando unos modelos de negocio altamente dependientes de los precios del mercado internacional por un cierto periodo de tiempo, hasta que dichas empresas recuperan su inversión y salen del país como capital golondrina. Como efecto de ello, los expertos dicen que, una minería sin planeación puede tener impactos devastadores en el ambiente, como la deforestación, alto riesgo de sobreexplotación de recursos no renovables, la contaminación del agua y del aire, y la pérdida de biodiversidad, lo que compromete las fuentes de sustento de las comunidades locales y agrava los conflictos socioambientales; en Colombia, la minería ha sido un factor clave en la conflictividad social en áreas rurales, donde los derechos de las comunidades étnicas se han visto vulnerados para permitir la explotación de recursos (Torres y Vélez,2016).

1.1.2. Problemas estructurales: desregularización del mercado minero y sus implicaciones económicas

La economía colombiana ha mostrado una marcada dependencia en sectores extractivos, como la minería, debido al alto grado de participación que han tenido en el PIB nacional, pero como consecuencia de ello, se han dado unos problemas estructurales con implicaciones que responden a una lógica de mercado poco competitiva para el país a través de un modelo económico extractivo. Para que Colombia llegara a tener el grado de dependencia a la extracción minera, es necesario identificar cuáles fueron los principales motivos por los que se creó un modelo económico extractivo altamente dependiente del carbón en bruto. Es por esta razón que se hará la descripción de los tres momentos que han generado un hito normativo y permitieron la estructuración legislativa que tiene el país actualmente[4].

El primer momento que inició la conformación de un modelo económico altamente dependiente de los minerales sin transformación, surgió con la creación del Código de Minas de 1887, estableciendo un marco legal unificado para la explotación de minerales. Este código otorgaba derechos a los particulares para explotar los recursos del subsuelo mediante títulos mineros, pero también reconocía el dominio estatal sobre los minerales. Además, sentaba las bases para la relación entre el Estado y los concesionarios privados en la explotación de los recursos mineros. Aunque este código marcó un avance importante en la regulación del sector, las limitaciones técnicas y financieras del país afectaron el desarrollo minero. Dicho Código se articuló con la Ley 20 de 1969 que reafirmó el dominio del Estado sobre el subsuelo y todos sus recursos minerales, restringiendo su explotación por particulares sin la autorización previa del Estado (Banco de la República de Colombia, 2020).

El segundo momento se dio en las décadas de 1970 y 1980, cuando Colombia comenzó a percibir el potencial de sus recursos minerales, particularmente con el auge de la producción de carbón. La expedición del Decreto Ley 2655 de 1988 como modificación del código de minas[5] y El Plan Nacional de Desarrollo Minero de 1984 estableció lineamientos para la explotación de grandes yacimientos de carbón, articulado con políticas nacionales para incentivar la inversión extranjera y desarrollar la minería a gran escala (BRC, 2020). En 1988 se promulgó un nuevo Código de Minas que facilitó la participación de inversionistas privados en el sector.[6] Esta norma estaba orientada a fomentar una mayor eficiencia en la extracción de recursos, y establecía concesiones con plazos más largos, pero fue criticada por ser insuficiente en términos de control ambiental y social.

El tercer momento, corresponde a la conformación de la Ley 685 de 2001, con la cual se genera un nuevo Código y que se planteó como objetivos *"fomentar la exploración técnica y la explotación de los recursos mineros de propiedad estatal y privada, estimular estas actividades en orden a satisfacer la demanda interna y externa de los mismos y a que su aprovechamiento se realice en forma armónica con los principios y normas de explotación racional de los recursos naturales no renovables y del ambiente, dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible y del fortalecimiento económico y social del país"*[7]. Dicha ley fue elaborada por la necesidad de crear un marco jurídico que ofreciera seguridad y estabilidad jurídica tanto para los inversionistas nacionales como internacionales. El gobierno colombiano buscaba atraer inversión extranjera directa (IED) en el sector minero, para aprovechar de manera más eficiente los abundantes recursos minerales del país, en un contexto de apertura económica y globalización Rudas y Espitia (2013).

También se menciona que, al crear un marco jurídico favorable a la inversión privada provocando una flexibilización de los contratos de concesión, dio paso para que inversionistas nacionales e internacionales pudieran obtener títulos mineros por plazos más largos y con menores requisitos, baja rigurosidad de estudios de impacto ambiental previos a la concesión de licencias y establecimiento de un sistema de regalías sectorizado y dependiente de dicho presupuesto para inversión en obras públicas.

La favorabilidad jurídica para provocar una flexibilización de los contratos de concesión y el fomento a la inversión extranjera provocó que los organismos de control interno en Colombia plantearan alertas para el cambio de la matriz productiva-extractiva del sector minero. La Contraloría General de la República emitió diversos comunicados oficiales instando a una mayor responsabilidad fiscal, social y ambiental en cada una de las fases del ciclo minero. Sus recomendaciones se centran en mejorar la eficiencia y la transparencia en la exploración y explotación, así como en promover la innovación tecnológica en el beneficio de minerales, garantizar la trazabilidad y legalidad en la comercialización, y asegurar una gestión adecuada de los pasivos ambientales a través de planes de cierre más estrictos.

Entre los informes establecidos por Contraloría General de la República como el informe del año 2020 sobre las fiscalización de la actividad minera en Colombia y la auditoría al sector minero llevada a cabo en el 2021 sobre la explotación y comercialización de recursos minerales, se puede mencionar que, para la fase de exploración, la Contraloría ha subrayado la necesidad de un mayor control y planificación estratégica, así como la creación de un registro claro y actualizado de los permisos de exploración otorgados promoviendo una mayor transparencia en la adjudicación de títulos mineros.

Para la fase de explotación, el ente de control ha alertado sobre las debilidades en la fiscalización y la necesidad de mejorar las condiciones de operación de las empresas mineras para evitar daños permanentes al medio ambiente y comunidades. La Contraloría ha insistido en la necesidad de actualizar y reformar las políticas relacionadas con el pago de regalías y otros beneficios económicos generados por la minería. En cuanto a la fase de beneficio y transformación, la Contraloría ha indicado problemas de ineficiencia tecnológica y el uso excesivo de recursos que podrían ser gestionados de manera más sostenible. La institución también ha llamado la atención sobre los pasivos ambientales generados por esta fase, especialmente en el manejo de residuos mineros.

La fase de comercialización, la entidad ha señalado la necesidad de mejorar la transparencia en la comercialización de los minerales, particularmente en el seguimiento de las exportaciones y la lucha contra el contrabando. Esto es especialmente relevante en la comercialización de minerales como el oro, donde Colombia ha enfrentado problemas con el mercado ilegal. Y para el caso del cierre, la entidad ha identificado un vacío crítico en la responsabilidad de las empresas con respecto a los planes de cierre. Muchos proyectos mineros no cuentan con estrategias adecuadas para restaurar las áreas afectadas, lo que genera altos pasivos ambientales que deben ser asumidos por el Estado.

Aunque los organismos de control se han encargado de llevar a cabo acciones de denuncia pública sobre la necesidad de generar una regularización de la actividad minera en Colombia, se han realizado algunos cambios sutiles a las leyes, pero no ha mitigado el impacto y las consecuencias generadas por más de 50 años de actividad minera con una misma lógica, generar una presencia diferenciada del Estado que buscó favorecer la inversión extranjera directa, fortalecer la extracción de minerales sin regularización ambiental de las zonas susceptibles de intervención minera debido a su biodiversidad y provocando afectaciones socioeconómicas poco favorables para la población más vulnerable de los municipios donde se llevó a cabo la minería.

1.1.3. Presencia diferenciada del Estado: Brechas regionales entre la concentración de la riqueza y el aumento de la pobreza multidimensional

La desregularización del Estado que se presentan en la economía extractiva para el país no corresponde solamente a las enunciadas en el apartado anterior, sino que, debido a las condiciones geográficas, sociales, económicas y medio ambientales, Colombia es un país heterogéneo y biodiverso que requiere no solamente comprender su realidad desde el ámbito económico, sino biogeográfico. Para llegar a esta comprensión, es necesario iniciar con lo mencionado en líneas anteriores, especialmente en lo relacionado con los minerales que se comercializan actualmente y su distribución en el territorio para dar a entender que existen brechas en las regiones y que la relación de la riqueza no siempre está asociada a los recaudos financieros que tienen las regiones donde se extraen estos minerales.

La actividad minera en Colombia está concentrada geográficamente en regiones como: La Guajira, Cesar, Boyacá, Antioquia, y Chocó (ANM,2024). Especialmente donde se concentra la extracción de carbón. Para efectos del análisis, se tomarán el análisis del PIB a primer periodo del 2024 y su rendimiento en los últimos 7 años.

Tabla 1. Análisis del Carbón térmico en el PIB Colombia.

Año	Producción de carbón (millones de toneladas)	Exportaciones de carbón (millones USD)	PIB sector minero (%)	Desempleo en regiones mineras (%)
2018	89.7	4820	1.8	9.5
2019	82.4	4500	1.7	10.3
2020	69.9	3900	1.5	11.2
2021	48.5	3300	1.2	12.7
2022	50.1	2600	0.9	12.3
2023	45.3	2350	0.85	13.0
2024	43.0	2200	0.8	13.5

Fuente: construcción propia con datos DANE a marzo de 2024.

Según las cifras presentadas anteriormente, la producción de carbón disminuyó ligeramente estando en el 1,8% al 1,7% en 2019 debido a la baja en la demanda de este mineral en el mercado internacional, especialmente de Europa, uno de los principales compradores de carbón colombiano. Esta caída, reflejó una disminución en las exportaciones, lo que impactó el PIB del sector minero, que también cayó ligeramente. A pesar de ello, el desempleo en las regiones mineras aumentó debido a las bajas operaciones en las minas más pequeñas que no podían competir con la tendencia a la baja de precios internacionales (Ministerio de Minas y Energía, 2019).

En el año 2020 debido a las medidas de confinamiento provocadas por la pandemia COVID-19 se redujo la producción de carbón, la disminución de la actividad en las minas y en las actividades asociada a la logística internacional, como resultado, una contracción global de la demanda de energía, en particular, de los combustibles fósiles y una caída significativa en las exportaciones. Para el caso de la minería en Colombia, su efecto fue la contracción del PIB minero y el aumento del desempleo minero (DANE, 2021).

En 2021, hubo una leve recuperación de la producción, sin embargo, el sector seguía enfrentando retos debido a la transición energética global, lo cual disminuyó la demanda de carbón de un 69.9% en el 2020 a un 50.1% en el 2021, afectando aún más el PIB del sector. A nivel local, la recuperación económica global no fue suficiente para revertir la pérdida de empleos en las zonas mineras, donde la reactivación fue más lenta (Agencia Nacional de Minería, 2022). En cambio, para el año 2022, el incremento en la producción de carbón reflejó un repunte temporal en la demanda por parte de países europeos afectados por la crisis energética derivada del conflicto en Ucrania, que obligó a buscar fuentes alternativas de energía. No obstante, esta recuperación fue limitada y no logró compensar la caída estructural del sector, por lo que las exportaciones y el PIB minero continuaron a la baja. El desempleo alcanzó la cifra de 12.3% en el 2022 (DANE, 2022).

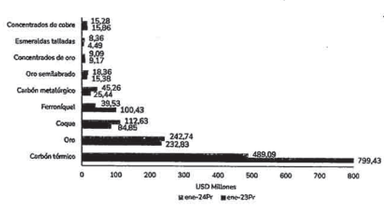
Para el año 2023 y 2024, la tendencia a la baja en la producción de carbón continúa a medida que el mundo avanza en la transición energética. Colombia, siendo un exportador clave de carbón térmico, ha visto cómo su demanda tiende a la baja pasando del 0.85% al 0,8% en el PIB minero. El desempleo en las regiones mineras sigue en aumento, ya que muchas minas han comenzado a cerrar debido a la falta de viabilidad económica. El país ha comenzado a diversificar su matriz productiva y energética, pero el proceso es gradual y aún no ha impactado positivamente el empleo (CONPES, 2023).

Ahora bien, según el análisis anterior sobre el carbón y las cifras macroeconómicas analizadas en el apartado anterior, evocan preguntas como ¿Colombia ha generado unos ingresos representativos en el PIB porqué se afirma que existen brechas territoriales y porqué existe la necesidad de crear una nueva ley para el sector minero? Esta afirmación se sostiene porque mientras que estas regiones reciben inversiones significativas en infraestructura y servicios asociados a la minería, la riqueza generada a menudo no se ejecuta adecuadamente, ya que, existen barreras administrativas y presupuestales que hacen que el trámite de ejecución presupuestal en los Departamentos sea compleja no necesariamente asegurar que los proyectos de inversión sean los más adecuados para dar continuidad al mantenimiento de obras

públicas o presupuestales debido a las restricciones que tienen el sistema de Categorías Poblacionales por Departamento para clasificar la capacidad presupuestal disponible para ejecutar por municipio, entre otros.

Para dar un ejemplo de ello, se tomará del PIB del sector minero, el aporte que tienen los principales minerales exportados con mayor representatividad en el PIB del país.

Gráfico 1. Principales productos minerales exportados - enero 2024



Fuente: construcción ANM con datos DANE a marzo de 2024 según subpartidas arancelarias.

Según la Agencia Nacional de Minería (ANM) y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), de los minerales que exporta Colombia, uno de los más relevantes es el carbón térmico con 3.954.336 toneladas con un precio aproximado en USD 489 millones, esto significa que de este mineral junto a las exportaciones de combustibles representaron 50,4% del valor total de sus exportaciones en julio de 2024 según cifras del 2024.

En ese orden de ideas, cuando se contrastan las cifras suministradas anteriormente en cuanto a los principales minerales exportados con las regiones donde predomina esta actividad extractiva, las cuales son: La Guajira, Cesar, Boyacá y algunas zonas de Antioquia, se puede evidenciar que no existe una relación directa entre el nivel de ingreso que capta de la región a través de la actividad minera y la distribución de la riqueza para el mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes. Las regiones donde predomina esta actividad extractiva son La Guajira, Cesar, Boyacá y algunas zonas de Antioquia, muestran altos niveles de pobreza y una alta dependencia del empleo generado por las minas. La dependencia ha perpetuado una economía monoproductora[8], que deja a las comunidades locales vulnerables ante los cambios en los precios internacionales de los minerales.

Esta reflexión se realiza porque, según el DANE en el *informe nacional de calidad de vida* 2023, quien realizó un análisis del índice de NBI para evidenciar el tipo de calidad de vida que tienen todas las regiones a nivel nacional y el contraste con la regiones donde predomina la actividad minera y se puede inferir lo siguiente, La Guajira, el 57.9%, lo que refleja el impacto de la pobreza estructural y la falta de acceso a servicios básicos muestran altos niveles de pobreza y una alta dependencia del empleo generado por las minas, el Cesar cuenta con un NBI[9] de 36.0%, para el caso de Boyacá se situó en 29.8% para 2023 donde las zonas más afectadas son las rurales y en Antioquia (Zonas mineras) con la subregión del bajo Cauca, la tasa de NBI alcanzó aproximadamente el 41.5%, destacando la falta de acceso a servicios básicos a pesar de la actividad minera significativa.

Ahora bien, uniendo la reflexión sobre una minería extractiva y con poca diversificación productiva, la cual no genera una satisfacción completa a la población según las cifras del NBI. Es necesario dar cuenta en las cifras en términos de empleo para tener un panorama ampliado de las regiones identificadas como principales aportantes del sector minero en el país, según las cifras más actualizadas del sector minero, indica que la minería se ha encargado de generar cerca de 200,000 empleos directos y más de 350,000 empleos indirectos, aunque los niveles de formalización siguen siendo bajos, particularmente en la minería artesanal y de pequeña escala (ANM, 2023). Según informes del DANE, en 2024, la tasa de desempleo en las regiones mineras fue hasta cinco puntos porcentuales más alta que el 13.5% registrado en el resto del país, especialmente La Guajira por el posible cese de operaciones.

El principal motor de estos cierres es la disminución en la demanda internacional de carbón, impulsada por el creciente compromiso de los países desarrollados con la transición hacia energías limpias, tal como se observa en países como Alemania, que están reduciendo gradualmente su dependencia del carbón en favor de tecnologías renovables. Adicionalmente, los bajos precios del carbón han hecho que la explotación de algunas minas sea menos rentable, especialmente en zonas como Cesar y La Guajira, donde la actividad minera ha sido fundamental para la economía local, como se logra ver a continuación:

Tabla 2. Cierre de minas

Nombre de la Mina	Región	Año de Cierre	Razones del Cierre	Acciones del Gobierno
El Cerrejón	La Guajira	2025	Disminución de la demanda internacional de carbón y compromisos climáticos	Programas de reentrenamiento laboral y diversificación económica en energías limpias
La Jagua	Cesar	2023	Conflictos sociales y caída de precios del carbón	Desarrollo de proyectos de energías renovables en la región y programas de empleo
El Hatillo	Cesar	2024	Falta de competitividad frente a energías renovables y compromisos ambientales	Compensaciones a las comunidades afectadas y apoyo a nuevas actividades productivas
La Francia	Cesar	2024	Reducción en reservas de carbón y presiones regulatorias	Fomento de inversión en infraestructura y agricultura sostenible

Fuente: Elaboración propia con información del Agencia Nacional de Minería (2024)

Desde el punto de vista económico, el impacto de estos cierres es significativo en términos de empleo y producción regional. Zonas como La Guajira, altamente dependientes del carbón, enfrentan un desafío en la diversificación económica, ya que muchas de sus comunidades dependen de los ingresos generados por la minería (ANM, 2023). Aunque el Gobierno Nacional adelanta acciones para mitigar el impacto del cierre de minas, esta situación también evidencia la necesidad de un marco regulatorio más robusto para asegurar una mayor estabilidad laboral y mejores condiciones socioeconómicas para los trabajadores mineros.

Los bajos niveles de formalización minera con los niveles de informalidad e ilegalidad han sido han sido la piedra angular de la financiación de grupos armados al margen de la ley, provocando unas limitadas opciones de ingreso para los pequeños mineros del país. Según el informe Explotación de oro de aluvión, se evidencia a partir de percepción remota 2022 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC[10] -, el 73 % son ilegales, destacando un incrementó en 5.139 hectáreas, lo que representa un aumento del 8 %. En los departamentos con más explotaciones mineras detectadas como Chocó y Antioquia, 89 % y 51 % de las operaciones son ilegales, respectivamente. Lo que contribuye a incrementar la financiación de grupos al margen de la ley, la inestabilidad económica de los trabajadores mineros y sus familias.

A manera de síntesis, Colombia ha contado con ingresos considerables a través de la explotación minera que ha buscado redistribuir los ingresos generados por la actividad minera en el país, para satisfacer las necesidades del territorio, pero no ha sido suficiente porque la extracción del mineral no genera la suficiente rentabilidad para cubrir las necesidades de las regiones donde tienen incidencia. Esto lleva a pensar que el modelo extractivo del país cuenta con una insuficiente diversificación productiva y escasa generación de valor agregado de los minerales exportados que generan unos efectos socioeconómicos difíciles para algunas regiones del país a causa de una baja rentabilidad en proporción a las necesidades que tiene el territorio.

1.2. Deficiencia en la gestión de la planeación minera sustentable

El modelo minero vigente presenta serias deficiencias en el proceso de otorgamiento de títulos mineros en los territorios donde se pretende desarrollar esta actividad. Esta visión parte de una concepción del territorio como un enclave extractivo destinado principalmente a la inversión extranjera, lo que ha generado un desequilibrio en la planificación territorial. Como resultado, el ordenamiento minero ha prevalecido sobre los enfoques socioambientales y locales, debilitando la institucionalidad encargada de la planeación, proyección, fiscalización y control del sector. A esto se suma una normativa laxa y una limitada capacidad técnica, lo que impide abordar adecuadamente la complejidad territorial, social y ambiental de un país como Colombia.

Esto se hace evidente desde el objeto de la Ley 685 de 2001, enunciado en el artículo 1, donde se plantea el interés público en el fomento del aprovechamiento de los recursos mineros con el enfoque de desarrollo sostenible, el cual tiene grandes limitaciones frente a la conciliación del crecimiento económico y la conservación ambiental. Dichas limitaciones se derivan de ajustar una visión económica centrada en la obtención de grandes capitales, con la capacidad de resiliencia de los ecosistemas, lo que conduce a una degradación ambiental que persiste, incluso después del cese de actividades extractivas, la falta de soluciones sobre inequidades existentes y las afectaciones sociales y económicas que se generan el proceso del ciclo minero.

Al priorizar una perspectiva de carácter global de la economía, y al imponer la visión de adaptar las condiciones nacionales a las necesidades del mercado internacional, el país tiene una configuración de proveedor de materias primas, donde las visiones locales quedan subordinadas y son secundarias a las formas de ordenamiento del gran capital. En esta perspectiva, la visión de Colombia como país con potencial de generar valor agregado e industrial queda supeditado a ser un exportador de minerales, a razón de que la prospección minera es libre, con excepción de las zonas de minorías étnicas[1], como lo plantea el artículo 39 del código vigente; por lo cual prima la identificación de afloramientos, la cartografía geológica, los estudios geofísicos y geoquímicos y la investigación superficial por encima de las formas de ordenamiento natural y social del Estado colombiano.

Esto no quiere decir que no sea importante conocer la geología del país, sino que es necesario tener en cuenta las formas de ordenamiento del territorio. En esta vía, el código minero vigente

1 El concepto de minorías étnicas ha sido bastante cuestionado por tener sesgos coloniales, desde las ciencias sociales se plantea el concepto de interculturalidad y se comprende desde la noción de sistemas de pensamiento de los pueblos étnicos, afrodescendientes, Rrom y el campesinado, puesto que los saberes ancestrales tienen el estatus de «conocimiento». Su relevancia e importancia son para todos, por lo que se parte de una nueva construcción articuladora e interculturalizadora de conocimientos en plural, que da concreción y sentido al plurinacionalizar. (Walsh, 2008)

no tiene en cuenta la diversidad que se presenta en el territorio, en términos ambientales y sociales, aun cuando la Ley 388 de 1997 establece en su artículo 10[2] que, las determinantes del ordenamiento constituyen normas de superior jerarquía y sus niveles determinan, a su vez, el orden de aplicación. Las determinantes ambientales junto a la gestión del riesgo y del cambio climático, entre otros, se encuentran en el primer nivel. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) establece que dichas determinantes son los términos y condiciones fijados por las autoridades ambientales para garantizar la sostenibilidad ambiental de los procesos de ordenamiento territorial en el marco de uso de suelo[3], es decir, las determinantes ambientales permiten formular de manera adecuada la planeación del territorio.

Se catalogan como determinantes ambientales las áreas de conservación, de protección del ambiente y los ecosistemas, que corresponden a las áreas protegidas, las cuales se encuentran registradas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP); entre ellas están: los Parques Nacionales Naturales, las Reservas Forestales Protectoras Nacionales, las Reservas Forestales de la Ley 2, los Parques Naturales Regionales, los Distritos de Manejo Integrado de los Recursos Naturales, los Distritos de Conservación de Suelos, así como las Áreas protegidas privadas. También se encuentran los ecosistemas estratégicos de especial importancia ecológica que comprenden las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos, estas áreas requieren manejo y protección especial para su conservación.

Así mismo, dentro de este primer nivel se encuentran la gestión del riesgo y del cambio climático[3], la primera identifica las amenazas, entendidas como peligros latentes ocasionados por fenómenos naturales o por acciones humanas accidentales que afectan a la comunidad, sus inmediaciones, la prestación de servicios y los ecosistemas; por otro lado, la vulnerabilidad identifica la fragilidad física, económica, social, ambiental y/o institucional de un territorio[4], con el fin de determinar las zonas de riesgo mitigable y no mitigable que orienten la ocupación del territorio.

La gestión del cambio climático define lineamientos, programas, proyectos además de acciones enfocadas a la construcción de modelos de desarrollo sostenible que promuevan la conservación de la oferta de servicios ecosistémicos, buscando mitigar la emisión de gases de efecto invernadero, y la adaptación que permite prever los cambios proyectados frente a variaciones de temperatura, precipitación, aumento del nivel del mar y generar resiliencia en el territorio.

Las determinantes de primer nivel, al ser de superior jerarquía, establecen los niveles de restricción y condicionamiento en los diferentes territorios, lo que se traduce en las tensiones que se generan por el uso de suelo, por lo cual se requiere realizar un análisis de las consideraciones socioambientales que condicionan el desarrollo de actividades como las del sector minero energético[4]. Sin desconocer que, este tipo de análisis requiere de las condiciones previamente definidas por la autoridad ambiental, así como la definición del tipo de extracción y el alcance de esta actividad, puesto que, es a partir de la comprensión del territorio con sus dimensiones sociales y ambientales que se podrían establecer condiciones para una producción minera delimitada, fomentar procesos de diversificación productiva y que sea ambientalmente sustentables.

Por su parte, la sentencia C-443/09[5] aclaró que las zonas de exclusión de la actividad minera no se limitan únicamente a los Parques Nacionales Naturales, los Parques Naturales de carácter regional y las Zonas de Reserva Forestal; sino que incluye los territorios que sean declarados por la autoridad ambiental a futuro; en esta vía la Corte aclara que las autoridades ambientales pueden declarar excluidos de la minería ecosistemas como los páramos que no estén comprendidos en parques nacionales o regionales o en zonas de reserva forestal.

Ahora bien, en la sentencia Ventanilla Minera[6] el Consejo de Estado estableció la vulneración de los derechos colectivos debido a una desarticulación histórica entre los sectores ambiente y minas, lo que evidencia un deficiente ordenamiento minero-ambiental en el país. Esto se debe a que la titulación vigente no tuvo en cuenta las determinantes ambientales del territorio, lo que ha resultado en el traslape de títulos mineros con áreas de gran importancia ecosistémica y conflictos de uso del suelo, que incluye los territorios de los pueblos indígenas, las comunidades campesinas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Es decir, en el país la titulación minera se ha realizado de manera no concertada con la autoridad ambiental, quienes habitan los territorios, los procesos de ordenamiento territorial y las determinantes que lo componen.

Adicionalmente, la sentencia evidencia las deficiencias en el licenciamiento ambiental, el cual, al no comprender todas las fases del ciclo minero, queda por fuera la exploración; fase que implica la intervención de la zona y la alteración del paisaje y ecosistemas. Además, el artículo 272 de la ley 685 parte del compromiso del interesado para realizar los trabajos de exploración técnica con estricta sujeción a las guías ambientales, expedidas por la autoridad competente, pero no establece un seguimiento o vigilancia a las actividades que se realizan en las áreas solicitadas. En consecuencia, se generan impactos y pasivos ambientales que no son gestionados y pueden llegar a carecer de un responsable para dicha gestión.

Como resultado se presentan conflictos socioambientales que se han generado por la actividad minera, y que se han profundizado a lo largo de los años, pues los impactos de una minera sin planificación son visibles a corto, mediano y largo plazo, más aún cuando no se ha tenido en cuenta la diversidad ecosistémica y cultural de un país como Colombia. Por lo cual, en los siguientes apartados se describirán algunas de las afectaciones generadas por el código minero actual, los cuales han dejado impactos negativos en las zonas donde se ha desarrollado o se pretende a través de la exploración desarrollar la actividad minera.

1.2.1. Modelos de planificación y usos del suelo que no fueron incluidos en el modelo minero actual

Conforme a lo dispuesto en la Ley 388 de 1997, el ordenamiento territorial tiene entre sus funciones definir las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo en función de los objetivos económicos, sociales y ambientales, entre otros. Sin embargo, no es posible hablar de ordenamiento territorial sin primero comprender qué es el territorio. De acuerdo con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) el territorio se puede entender como la concreción de un ecosistema, o la apropiación de un espacio por un grupo humano, producto de la interacción de los componentes físicos, biológicos y culturales; en otras palabras, el territorio es constituido por el conjunto de acciones que desarrolla el ser humano social[9].

A su vez, el IGAC define el uso del territorio como aquellos espacios con ciertas características físicas y funcionales que permiten el desarrollo de una actividad humana, generalmente para el sustento de una comunidad. El territorio colombiano ha sufrido, y sufre conflictos por una "discrepancia entre el uso que el [ser humano] hace actualmente del medio natural y el uso que debería tener de acuerdo con sus potencialidades y restricciones ambientales, ecológicas, culturales, sociales y económicas"6. Por otro lado, autores como Gustavo Montañez-Gómez (2016) dan cuenta que "[l]os territorios son sistemas relacionales complejos, construidos histórica y socialmente, que vinculan de manera dinámica a un sujeto social colectivo y, por lo tanto, político con un espacio histórico-geográfico determinado. Es en los territorios y desde los territorios que los animales humanos se construyen entre sí como sujetos biológicos, sociales, políticos y culturales, y establecen lazos histórico-geográficos entre ellos y con los animales no humanos, también lo hacen con la vida vegetal y con las demás formas y dinámicas del resto de la naturaleza. Es desde los territorios donde los humanos ejercen las relaciones vitales que le dan sentido a su existencia individual y colectiva."[7]

En el caso del desarrollo de la actividad minera, se evidencian tensiones y conflictos relevantes por el uso del territorio, puesto que, al imponerse y no realizarse de manera concertada con las comunidades que habitan los territorios y no incluir los procesos de ordenamiento territorial y sus determinantes, terminan desplazando o despojando de estos a quienes no se adaptan a la misma. Para visibilizar estos conflictos que han suscitado, en el 2012 el IGAC consolidó el estudio de conflictos del uso del territorio colombiano en el cual categoriza los conflictos en seis tipos[10], donde los siguientes tres se analizarán debido a su pertinencia en el marco del ordenamiento minero-ambiental:

- *Cuerpos de agua:* Comprende los humedales, pantanos, lagos, lagunas, ciénagas, ríos y quebradas. Los conflictos surgen cuando estos cuerpos de agua son afectados por actividades humanas, ya sea por el uso excesivo, la contaminación o la falta de protección de los ecosistemas.
- *Sobreutilización:* Zonas de minifundio que tienen una vocación agropecuaria que se encuentran sobrexplotadas más allá de su capacidad natural, presentando degradación ambiental y generando un agotamiento a largo plazo, lo que compromete el uso sustentable.
- *Subutilización:* Zonas de grandes latifundios con vocación agropecuaria que son utilizadas de manera inadecuada, teniendo en cuenta que no están siendo aprovechadas en la totalidad de sus capacidades productivas; lo cual lleva a problemas de abastecimiento de alimentos (soberanía alimentaria), inconformidad social, así como la ampliación la frontera agrícola que implica la afectación de ecosistemas frágiles.

Ahora bien, para identificar estos conflictos de uso del territorio, el IGAC en colaboración con entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), recopilo datos geográficos detallados. Estas capas de información permitieron identificar la oferta y demanda ambiental, que tuvo como resultado el mapa de conflictos de uso del territorio[6]. Aunque se evidencia un enfoque preponderante en la vocación agropecuaria, estos conflictos también se evidencian la actividad minera.

Ahora bien, realizando un cruce entre la capa de conflictos de uso del territorio y de los títulos mineros a julio de 2024 (figura 1), se halla que en casi todos los departamentos analizados se presenta un conflicto por la presencia de *cuerpos de agua* en los títulos mineros, siendo éstos áreas de ríos, páramos y ciénagas.

---

[2] Modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023
[3] MADS. (2022) Orientaciones para la definición y actualización de las determinantes ambientales por parte de las autoridades ambientales y su incorporación en los planes de ordenamiento territorial.
[4] Ministerio de Minas y Energía. Lineamientos de Ordenamiento Territorial para el sector Minero Energético
[5] Corte Constitucional de Colombia. (2009). Sentencia C-443/09 https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-443-09.htm
[6] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. (4 de agosto de 2022) Medio de Control de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos. Radicado: 25000234100020130245 90
[7] Montañez-Gómez, G. (2016). Territorios para la paz en Colombia: PROCESOS ENTRE LA VIDA Y EL CAPITAL. Bitácora Urbano Territorial, *26*(2), 11-28. https://doi.org/10.15446/bitacora.v26n2.59298. Pág 13

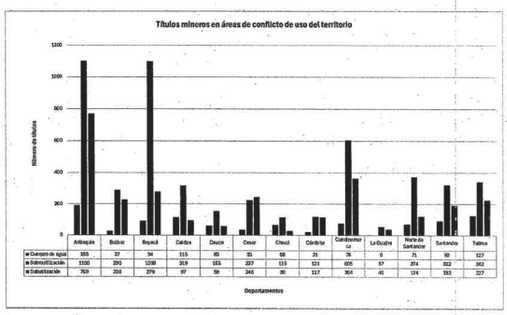


Figura 1. Número de títulos mineros en cada tipo de conflicto de uso del territorio.

Fuente: Elaboración propia a partir de las capas de conflictos de uso del territorio y los títulos mineros a julio de 2024

En la figura 1 también se observa que, de manera general, una cantidad importante de títulos se ubican en zonas de *sobreutilización*, lo que puede indicar una degradación ambiental; Antioquia y Boyacá son los departamentos con mayor cantidad de títulos mineros, por lo cual, puede haber un uso intensivo de los ecosistemas. Por otro lado, se evidencia que, en **8** de los **13** departamentos analizados, existe una cantidad significativa de títulos que se ubican en zonas de *subutilización,* lo que podría ampliar las fronteras productivas en los territorios y afectar significativamente las áreas de protección ambiental. Ante esto, la Unidad Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), resalta que la actual normativa minera no exige la verificación del uso del suelo para el otorgamiento de títulos mineros, resultando tensiones vinculadas a la vocación de los territorios y su sustentabilidad a largo plazo.

1.2.2. Conflictos entre la gran minería y la vocación territorial

La imposición de la actividad minera llevó a que el debate de la tierra y la propiedad dejara de ser un tema únicamente ligado al campesinado, lo étnico territorial y lo cultural; sino que empezó a generar acciones jurídicas y de movilización que se juntaron con las luchas históricas de carácter local. Es así como la inserción de megaproyectos mineros llevó a juntar sectores que demandaban mejores condiciones de infraestructura, de acceso y gestión de las aguas, de la relación campo y ciudad y se empezó a insertar una dimensión ambiental y de garantía del Estado en los procesos de defensa territorial. De ahí que, las reivindicaciones sociales apunten a asumir "otros lenguajes que reivindican las ancestralidades de las comunidades y sus oficios, se empieza a elaborar un nuevo discurso ambientalista que permite la presencia de estas nuevas formas de narrar los conflictos y las luchas. Es así que, por ejemplo, se empieza a hablar de territorio en lugar de terreno o tierra, de colectividad en lugar de consorcio, de seres vivos en lugar de recursos naturales"[8].

Esta conflictividad vinculada a la titulación minera sin tener en cuenta las vocaciones territoriales, ha llevado a que en Colombia se presenten tensiones que fueron visibles en la movilización social. La cual "alcanza en el año 2013 su punto más alto, tras procesos anteriores de movilización y negociación con el Gobierno nacional. De acuerdo con el Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep), las luchas sociales dirigidas especialmente contra la llamada locomotora minero-energética dan cuenta de cuatro ámbitos de las protestas: 1) defensa del agua, los páramos y el territorio, 2) defensa de la minería informal, 3) defensa de derechos económicos y sociales de los [y las] trabajadores de las empresas del sector minero energético y 4) reconocimiento de los afectados por proyectos hidroeléctricos (CINEP, 2014)."[9]

Esto se debe a que, en muchos territorios, las vocaciones productivas "determinan la movilización de recursos materiales como los financieros, de infraestructura y de inversión; al igual que recursos inmateriales vinculados con educación y las áreas de conocimientos necesarias para apoyar y sostener el nivel de producción e innovación, en términos técnicos y tecnológicos en un determinado territorio. Desde la perspectiva de producción, cada territorio tiene una vocación productiva de acuerdo con sus recursos naturales, stock de capital acumulado y características de la fuerza laboral de la localidad, que generan como resultado un proceso de especialización productiva centrado en ciertas industrias."[10] En otras palabras, los territorios adquieren enfoques sustentados los ecosistemas que les rodea, además de los desarrollos históricos y productivos que implican la tradición cultural.

De allí que, la agenda de las luchas sociales y ambientales que se refieren a la actividad minera se vincularan a los siguientes temas: "contra la megaminería y la intervención de capitales extranjeros, contra la minería ilegal y en defensa de la minería informal, por la preservación de la vocación productiva del territorio [además] emerge una discusión sobre los alcances,

8 Roa (2003) citada en Murcia, D. (2014) Mecanismos de participación en defensa del ambiente y los territorios. Censat Agua Viva. ISBN: 978-958-58470-4-0

9 Gómez Gil, A. (2019) Minería y movilizaciones sociales en Colombia: consultas populares y derecho al territorio. Política y Sociedad, 2019, Vol 56, Issue 1, p87. ISSN 1130-8001. Pág. 89

10 PNUD (2023) Estudio sobre la vocación productiva y movilidad humana. Disponible en: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-10/estudio_de_vocacion_productiva_y_movilidad_humana_vf_180523.pdf . Pág. 5

desarrollos y límites de la democracia participativa en Colombia"[11]. De igual manera, como lo planteó la Corte Constitucional en la sentencia Ventanilla Minera "el Estado colombiano, como propietario de los yacimientos, no solo tendría que planear la estrategia de explotación de los recursos no renovables, sino que debería intervenir ese mercado para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, distribuir equitativamente los beneficios del desarrollo y preservar el medio ambiente (artículo 334)."

Las consecuencias de no tener en cuenta las vocaciones territoriales ha llevado a que, los proyectos extractivos mineros en vez de dinamizar encadenamientos productivos en las regiones donde operan generen profundos cambios en las economías locales y regionales, desplazando a otros renglones de la economía como la agricultura, las economías campesinas, agro-mineras, pesqueras y a la minería artesanal. Para el 2012, más del 92% de la extracción de carbón y más del 99% de oro, no generaban encadenamientos productivos, simplemente se exportaban[12]. Lo que se mantiene en la actualidad, porque los principales productos minerales exportados durante los años 2022 y 2023, y la cantidad exportada siguen siendo concentrados de oro (64 %), carbón metalúrgico (4 %) y oro (1,5 %); lo que representa cerca del 98 % de las exportaciones mineras del país. Durante el 2023 el carbón térmico se mantuvo como el segundo producto de exportación del país, después de los aceites crudos de petróleo; seguido por el oro en la tercera posición, el coque en la quinta posición, el ferroníquel en la doceava posición y el carbón metalúrgico en la catorceava posición, entre otros.[13]

En este sentido, estas cifras evidencian como los proyectos mineros modifican los usos del suelo y disputan el control de los bienes comunes como el agua, la tierra y la energía, transformando la vocación productiva de la región[14], sin generar encadenamientos productivos alrededor de la misma. Es decir, genera una pérdida drástica de las economías propias de las comunidades que históricamente han habitado los territorios y produce una dependencia económica a la actividad extractiva, tanto por las divisas que ingresan, como por el agotamiento de las formas de producción local y la degradación de los servicios ecosistémicos. Las comunidades étnicas y campesinas son las principalmente afectadas en esta dinámica.[15]

Adicionalmente, es relevante considerar esta afectación a las vocaciones territoriales durante las fases finales del ciclo minero. Tal como fue expresado por participantes a la Cumbre Nacional Minera[16], existe una preocupación creciente por parte de la población local donde operan proyectos mineros a gran escala por el futuro de sus territorios y su subsistencia en el contexto en el que cierren las minas. La dependencia económica de las regiones a la actividad extractiva implica qué, una vez las empresas abandonan los territorios, se den afectaciones económicas que resultan en crisis para la economía local. Más aún, teniendo en cuenta que elementos básicos de subsistencia que permiten la soberanía alimentaria, el acceso al agua y a otros servicios fueron trastocados o disminuidos. Por ello, consideran necesario fortalecer la normativa sobre el cierre de minas, de manera que se establezcan mejores obligaciones socioambientales para esta etapa del ciclo minero, se promuevan encadenamientos productivos y actividades económicas alternativas a la minería.

1.2.3. Las consecuencias de la titulación minería en zonas de gran importancia ecosistémica

El Código de Minas vigente (Ley 681 de 2001) en su artículo 34 establece que no se podrán ejecutar trabajos mineros, ni de exploración ni de explotación, en áreas debidamente declaradas y delimitadas por la autoridad ambiental, conforme a la normativa vigente. Además, el artículo 36 pone en manifiesto que esta exclusión no requerirá la declaración expresa por ninguna autoridad y reafirma que, si dichas áreas fueran ocupadas por labores mineras, la autoridad minera ordenará su inmediato retiro y desalojo. Sin embargo, de acuerdo con la información del Registro Único de Áreas Protegidas del SINAP, se realizó un cruce espacial de los títulos mineros y las áreas en hectáreas (Ha) dentro de las diferentes zonas de protección ambiental. La siguiente gráfica muestra cómo los títulos mineros activos afectan zonas que deberían estar dedicadas a la conservación.

11 Gómez Gil, A. (2019) Minería y movilizaciones sociales en Colombia: consultas populares y derecho al territorio. Política y Sociedad, 2019, Vol 56, Issue 1, p87. ISSN 1130-8001

12 Fierro, J. (2013). La política minera en Colombia: la articulación y potenciación de conflictos alrededor de intereses privados. En Toro, C. et. al. (eds.) (2012) Minería, territorio y conflicto en Colombia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. (pp. 179-214).

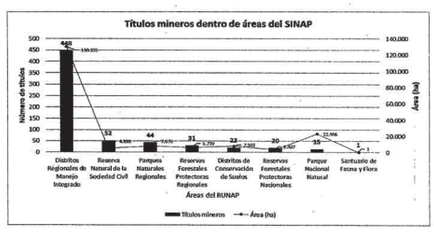
13 UPME y ANM (2024) Boletín estadístico informativo. Minería en cifras. Datos económicos, precios, contexto y normatividad. Disponible en: https://mineriaencolombia.anm.gov.co/sites/default/files/docupromocion/Bolet%C3%ADn%20Miner%C3%ADa%20en%20Cifras%20-%20enero%202024%20%283%29.pdf. Pág 3

14 Pérez-Rincón, M. (2013). Conflictos ambientales en Colombia: inventario, caracterización y análisis. En L. J. Garay, Minería en Colombia: Control público, memoria y justicia socio-ecológica, movimientos sociales y posconflicto. (pp. 253-326)

15 Pérez, J. (2020). La dependencia de las economías extractivas en América Latina. Editorial Económica.

Indepaz. (2022). Conflictos socioambientales en Colombia. Bogotá.

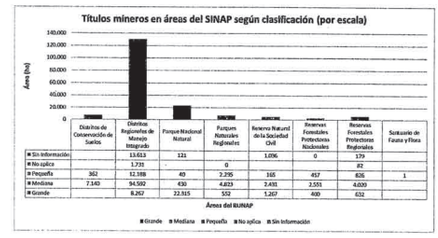
16 Ministerio de Minas y Energía. (2024). Sistematización Cumbre Nacional Minera. HYPERLINK "https://www.minenergia.gov.co/documents/12221/Sistematizaci%C3%B3n_Cumbre_Nacional_Minera_Jul2024_compressed.pdf"https://www.minenergia.gov.co/documents/12221/Sistematizaci%C3%B3n_Cumbre_Nacional_Minera_Jul2024_compressed.pdf



Gráfica 1 Fuente: Para áreas del SINAP - Shape del Registro Único de Áreas Protegidas (RUNAP), descargado a través del enlace remitido por Parques Nacionales Naturales de Colombia en el oficio Radicado No.: 20232301946661 dirigido al Ministerio de Minas y Energía con fecha del 16/11/2023. Para títulos mineros - Visor geográfico de ANNA minería de la Agencia Nacional de Minería.

La gráfica 1 establece que existen **633** títulos mineros activos dentro de las áreas reportadas en el SINAP. Ahora bien, el **9.2%** de los títulos mineros nacionales activos, se encuentran en zonas de protección ambiental, esto equivale a **182.514** Ha afectadas por actividades mineras, lo que representa una contradicción a los objetivos de conservación de las áreas protegidas. Con respecto a la categoría de Distritos Regionales de Manejo Integrado (DRMI) presenta la mayor cantidad de títulos mineros, con **448** títulos que cubren un área de **130.391** Ha. Esto sugiere que, a pesar de su carácter de manejo integrado, hay una alta presencia de actividad minera.

Con respecto a la gráfica 2, se identifica la distribución de títulos mineros en las áreas del Registro Único de Áreas Protegidas (RUNAP) del SINAP según su clasificación por escala (grande, mediana, pequeña, no aplica y sin información). La minería de gran y mediana escala predomina en todas las categorías del Registro Único de Áreas Protegidas (RUNAP) del SINAP, especialmente la mediana minería. Esto indica que la mayoría de los impactos provienen de operaciones que, aunque pueden ser de mediana escala, tienden a tener un mayor impacto ambiental. La mayor superficie ocupada por este tipo de minería es una señal de que se requiere un enfoque más riguroso en cuanto a su regulación y seguimiento.

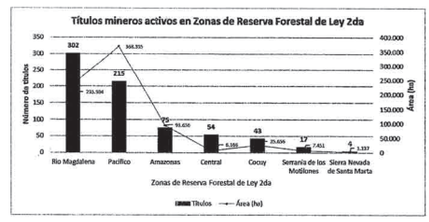


	Distritos de Conservación de Suelos	Distritos Regionales de Manejo Integrado	Parque Nacional Natural	Parques Naturales Regionales	Reserva Natural de la Sociedad Civil	Reservas Forestales Protectoras Nacionales	Reservas Forestales Protectoras Regionales	Santuario de Fauna y Flora
Sin Información		13.613	121		1.096	0	179	
No aplica		1.735		0			82	
Pequeña	362	12.388	40	2.295	165	457	826	1
Mediana	7.340	94.592	430	4.823	2.430	2.551	4.030	
Grande		8.262	22.915	552	1.267	400	632	

Gráfica 2 Para títulos mineros - Visor geográfico de ANNA minería de la Agencia Nacional de Minería.

Fuente: Para áreas del SINAP: Shape del Registro Único de Áreas Protegidas (RUNAP), descargado a través del enlace remitido por Parques Nacionales Naturales de Colombia en el oficio Radicado No.20232301946661 dirigido al Ministerio de Minas y Energía con fecha del 16/11/2023.

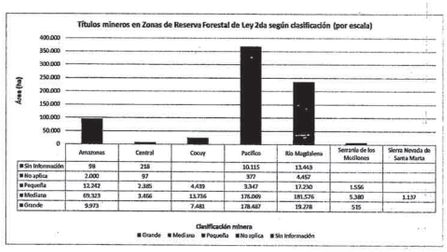
Tomando en cuenta los datos descargados de la plataforma ANNA Minería con fecha de corte a 05 de septiembre de 2024, la gráfica 3 corresponde al cruce espacial de títulos mineros activos en Zonas de Reserva Forestal de Ley Segunda (ZRF) encontrando un total de **710** títulos distribuidos en cada una de las ZRF, lo que corresponde al **10.3%** del total nacional y cubren un área de **738.425** Ha. El análisis para cada ZRF revela que, la ZRF del Río Magdalena es la zona con mayor concentración de títulos mineros activos, con un total de **302** títulos que abarcan un área de **235.948** Ha; la ZRF del Pacífico tiene menos títulos mineros que el Río Magdalena; sin embargo, es la zona con la mayor área cubierta por títulos mineros, con un total de **215** títulos que corresponden a **368.395** Ha.



Gráfica 3 Fuente: Para ZRF Ley 2da - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Para títulos mineros - Visor geográfico de ANNA minería de la Agencia Nacional de Minería.

La ZRF del Amazonas cuenta con **75** títulos que cubren un área considerable de **93.636** Ha; la ZRF Central comparativamente tiene un menor número de títulos, con **54** en total, que abarcan un área de **6.166** Ha.; ZRF del Cocuy presenta un comportamiento similar a la zona Central en términos de títulos, con **43** en total, pero con una mayor área cubierta de **25.656** Ha.; la ZRF Serranía de los Motilones cuenta con **17** títulos que cubren un área de **7.451** Ha; ZRF Sierra Nevada de Santa Marta cuenta **4** en total, que abarcan un área de **1.137** Ha. Este análisis espacial permite identificar las zonas con mayor titulación minera y área de ocupación, lo que evidencia actividades mineras en **zonas de protección ambiental** como las ZRF de ley 2da.

Para comprender la distribución de títulos mineros en las Zonas de Reserva Forestal de Ley 2da según su clasificación por escala (grande, mediana, pequeña, no aplica y sin información), la gráfica 4 muestra que la minería de gran y mediana escala predomina en todas las ZRF de Ley 2da, ocupando una mayor superficie en comparación con la pequeña minería. Esto implica que la mayor parte de los recursos mineros está siendo explotada por grandes y medianas empresas, las cuales suelen tener un mayor impacto ambiental debido a la envergadura de sus operaciones. La minería de gran escala suele requerir más infraestructura y acarrea mayor degradación ambiental, lo que pone en riesgo los objetivos de conservación de las ZRF de Ley 2da.



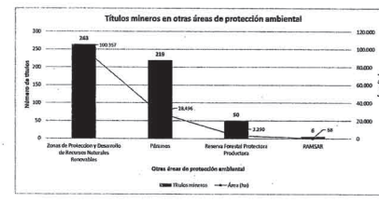
	Amazonas	Central	Cocuy	Pacífico	Río Magdalena	Serranía de los Motilones	Sierra Nevada de Santa Marta
Sin Información	59	218		10.115	13.443		
No aplica	2.000	97		377	4.457		
Pequeña	12.242	2.385	4.439	3.347	17.230	1.556	
Mediana	69.323	3.466	13.736	176.069	181.576	5.380	1.137
Grande	9.973		7.481	178.487	19.278	515	

Gráfica 4 Fuente: Para ZRF Ley 2da - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Para títulos mineros - Visor geográfico de ANNA minería de la Agencia Nacional de Minería.

La ZRF de ley 2da del Pacífico es la zona más impactada por la minería de gran y mediana escala. Esta región alberga ecosistemas altamente biodiversos, como bosques húmedos tropicales y cuencas hidrográficas clave. En este territorio la explotación minera puede generar impactos irreversibles, tales como la deforestación, pérdida de hábitats y afectación a las comunidades locales, en su mayoría afrocolombianas e indígenas. Con respecto a la ZRF de ley 2da del Río Magdalena, aunque la mediana minería predomina en esta área, sigue representando una amenaza significativa. El Magdalena es la principal cuenca fluvial de Colombia, y cualquier actividad que comprometa su integridad podría tener repercusiones ecológicas y socioeconómicas importantes.

La gráfica 5 ilustra la relación entre el número de títulos mineros y el área afectada (Ha) en otras áreas de protección ambiental en Colombia. Se evidencia que en cada categoría hay un total de **538** títulos mineros activos, el **8%** del total nacional, ocupando un área de **132.211** Ha dentro de estas zonas.

Las Zonas de Protección y Desarrollo de Recursos Naturales Renovables contemplan un total de **263** títulos y un área ocupada de **100.357** Ha, estas zonas presentan el mayor número de títulos mineros y la mayor superficie ocupada. A pesar de estar destinadas a la conservación ambiental y la protección de la biodiversidad, la gran cantidad de títulos mineros sugiere una alta presión sobre estos territorios. Esto puede implicar un riesgo significativo para la sustentabilidad de los ecosistemas y las comunidades que se benefician de ellos.



Gráfica 5: Sitio RAMSAR -> Fuente: Minambiente. Fecha de actualización: 31 de julio de 2024

Frente a los páramos, que son un ecosistema clave para la regulación hídrica y la biodiversidad en Colombia, se presentan traslapes con **219** títulos y un área ocupada de **28.496** Ha. Aunque el número de títulos mineros es alto, el área afectada es considerablemente menor en comparación con las otras zonas de protección ambiental. Sin embargo, cualquier actividad minera en los páramos puede comprometer gravemente la provisión de las aguas, lo que afecta tanto al ambiente como a las comunidades que dependen de este bien común.

En el caso de las Reservas Forestales Protectoras Productoras se contempla un total de **50** títulos y un área ocupada de **3.290** Ha. Aunque la cantidad de títulos mineros es significativamente menor, estas reservas cumplen una función crucial en la protección de cuencas hidrográficas y la producción de agua. El área afectada por la minería aquí es menor que otras áreas, lo que sugiere un menor impacto, pero igualmente importante de regular por el rol fundamental de estos territorios.

Finalmente, en el caso de los Humedales Ramsar, que son de gran importancia ecológica y han sido reconocidos a nivel internacional por ser vitales para la conservación de la biodiversidad y su papel en la mitigación de la crisis climática y la garantía de la regulación hídrica, en Colombia se traslapan con **6** títulos y **68** Ha. ocupadas. Aunque el número de títulos y el área afectada es mínima, la presencia de minería en estos ecosistemas altamente vulnerables es alarmante.

Es importante resaltar que, la minería está presente en varias áreas protegidas de alto valor ambiental, las cuales son vitales para mantener el equilibrio ecológico y sostener las formas de vida de las poblaciones. A pesar de las diferencias en el número de títulos y áreas afectadas, cualquier actividad minera en estos territorios representa una amenaza para la conservación de los ecosistemas.

1.2.4. Las consecuencias de la titulación minera en territorios étnicos y campesinos

Es necesario comprender la multidimensionalidad en los territorios y las desigualdades derivadas de la imposición de una visión territorial, pues existe una interdependencia entre lo local, lo nacional, lo trasnacional y lo global. Esto se debe a que, en los análisis espaciales es importante dimensionar el carácter multiescalar para comprender la conexión de los actores sociales e institucionales con las prácticas, intereses, valores y conceptualizaciones de la naturaleza, los cuales pueden ser muy diferentes. "En efecto, en el medio ambiente se proyectan significados culturales muy diversos, con distintas lógicas de representación simbólica"[17]. Esto se ejemplifica en que para algunos la naturaleza puede ser un recurso material que puede ser apropiado material o jurídicamente (a través del aprovechamiento y el título minero); para otros la naturaleza puede ser un bien común que debe preservarse y conservarse, por ejemplo, una comunidad paramuna; o incluso una entidad viva que tiene su propia subjetividad, como acontece en los sistemas de pensamiento de los pueblos indígenas.

17 Göbel, B., Góngora-Mera, M. y Ulloa, A. (2014) Las interdependencais entre la valorización global de la naturaleza y las desigualdades sociales: abordajes multidisciplinarios. En: *Desigualdades socioambientales en América Latina*. Universidad Nacional de Colombia e Ibero-Amerikanisches Institud. Colección perspectivas ambientales. ISBN: 978-958-775-221-2. Pág 17

En esta vía, "muchos de los conflictos por el acceso y uso de la naturaleza son también diferencias epistemológicas y competencias de poder entre distintas lógicas de significación. En las desigualdades económicas entre actores sociales siempre están imbricadas asimetrías de conocimientos e imposiciones hegemónicas de ciertas formas de vinculación con el entorno natural, a través de las cuales se define unilateralmente el recurso a ser explotado o la incorporación de un territorio vacío a la economía capitalista"[18]. No se puede negar que Colombia es un país diverso y fragmentado geográficamente, lo que ha llevado a una "tensión urbano-rural creciente y la agudización de las desigualdades sociales, asociadas con el proceso de modernización capitalista, heterogéneo y violento. Este proceso se aceleró desde la segunda mitad del siglo XX y se acentuó en lo que ha corrido del XXI, en la medida en que se intensificó el conflicto armado interno, y se consolidó el modelo neoliberal de Estado y la heterogeneidad estructural del capitalismo en el país."19

En el marco de estas tensiones los pueblos étnicos, a través de sus procesos de organización, movilización e incidencia política y normativa en la escala local, nacional y global han logrado proteger sus territorios y territorialidades, incorporando en esa dimensión los sistemas culturales y de pensamiento, así como las formas especiales de relacionamiento con la naturaleza.

Este reconocimiento se encuentra plasmado en los artículos 13 y 14 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aprobado en Colombia mediante la Ley 21 de 1991. Los artículos citados establecen la obligación de los gobiernos de "(…) respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación". Así mismo, salvaguarda el derecho de los pueblos étnicos a utilizar tierras que no estén ocupadas exclusivamente por ellos, pero "(…) a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia".

Estas disposiciones han sido complementadas por diversas decisiones de la jurisprudencia constitucional, en las cuales se desarrolla el derecho fundamental al territorio 20. En particular, la Corte Constitucional ha señalado que la propiedad colectiva cuenta con reconocimiento y

18 Göbel, B., Góngora-Mera, M. y Ulloa, A. (2014) Las interdependencais entre la valorización global de la naturaleza y las desigualdades sociales: abordajes multidisciplinarios. En: *Desigualdades socioambientales en América Latina*. Universidad Nacional de Colombia e Ibero-Amerikanisches Institud. Colección perspectivas ambientales. ISBN: 978-958-775-221-2. Pág 18

19 Montañez-Gómez, G. (2016). Territorios para la paz en Colombia: PROCESOS ENTRE LA VIDA Y EL CAPITAL. Bitácora Urbano Territorial, *26*(2), 11-28. https://doi.org/10.15446/bitacora.v26n2.59298. Pág 14

[20] Sentencias T-188 de 1993, T-257 de 1993, SU-039 de 1997, SU-510 de 1998, T-652 de 1998, T-282 de 2011, T-698 de 2011, T-387 de 2013, T-379 de 2014, T-530 de 2018.

protección, "no sólo porque tales territorios constituyen su principal medio de subsistencia sino, también, porque forman parte de su cosmovisión y religiosidad" (Sentencia 387 de 2013).

Considerando que Colombia es un país multiétnico y pluricultural, y que el Estado tiene la obligación de reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la nación, resulta problemático que el código de minas vigente, pese a contar con un capítulo dedicado a los pueblos étnicos, haya sido elaborado sin la consulta previa, libre e informada a estas comunidades. Esto contraviene lo establecido en el Convenio 169 de la OIT, el cual dispone en el artículo 2, numerales 1 y 2, que:

"1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

2. Esta acción deberá incluir medidas:

a) Que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;

b) Que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;
c) Que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida."

De manera complementaria, se han evidenciado conflictos derivados del hecho de que numerosos procesos de titulación minera no han garantizado el derecho a la consulta previa, libre e informada a las comunidades involucradas. Lo anterior, desconoce también lo dispuesto en el artículo 121 de la Ley 685 de 2001, según el cual, todo explorador o explotador de minas está en la obligación de realizar sus actividades sin el desmedro de los valores culturales, sociales y económicos de las comunidades y grupos étnicos.

Esta omisión constituye la vulneración de dicho derecho fundamental, el cual representa no solo una garantía de participación, sino también un mecanismo esencial para la protección de la autonomía de los pueblos étnicos y para la efectividad del derecho al debido proceso. Así mismo, quebranta el derecho fundamental al territorio colectivo, al desconocer las afectaciones que puede generar la actividad minera en todas sus fases.

Además de lo anterior, la normativa vigente no establece disposiciones específicas para el campesinado, a pesar de que la Constitución reconoce su relación particular con la tierra, así como las dimensiones económica, social, cultural, política y ambiental que la configuran. De manera complementaria, se reconoce su derecho a una participación reforzada, lo que resalta la necesidad de un enfoque diferencial en la legislación.

En los siguientes apartados se evidenciará el traslape de la titulación minera en territorios de las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, los pueblos indígenas y las zonas de reserva campesina, con el fin de describir las afectaciones derivadas de los hechos previamente expuestos.

1.2.4.1. Titulación minera y Consejos Comunitarios

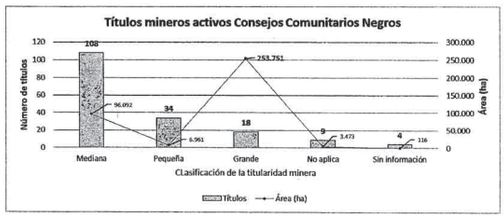
Para el siguiente análisis se utilizó la capa de Consejos Comunitarios Formalizados a fecha del 5 de julio de 2024. Se entienden los Consejos Comunitarios como el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan la conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos. Así mismo, las comunidades Negras, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueras se organizan como Consejo Comunitario para solicitar ante el Estado la dotación de tierras en su favor, según lo reglamentado en la Ley 70 de 1993, y en los Decretos 1745 de 1995 compilado en el 1066 de 2015. De manera complementaria, las normas citadas establecen que "en cada comunidad, la parte de la tierra de la comunidad negra destinada a su uso colectivo es inalienable, imprescriptible e inembargable". También, disponen que el diseño, ejecución y coordinación de planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social, debe hacerse con la participación de los representantes de las comunidades, con el propósito que respondan a las necesidades particulares y reflejen las aspiraciones de éstas.

Como resultado del cruce de información sobre la Titulación Minera y los Consejos Comunitarios Negros se evidencia que, de los **6.819** títulos activos, **173** se encuentran en territorios de Consejos Comunitarios, cubriendo un total de **360.393** Ha. Esto indica que un porcentaje considerable de la actividad minera legal tiene lugar en tierras tradicionalmente ocupadas por comunidades afrodescendientes, en este sentido, la NLM busca priorizar el respeto y la protección de los derechos de los Consejos Comunitarios, garantizando que la minería no se realice sin un proceso adecuado de consulta previa, libre e informada (CPLI), tal como lo establece la Constitución. El uso del suelo en estos territorios estará regulado de manera que respete el derecho colectivo de estas comunidades, reconociendo que estas tierras tienen un valor cultural, ambiental y ancestral que debe preservarse.

Por otro lado, de los **173** títulos mineros activos en territorios de Consejos Comunitarios, **108** corresponden a mediana minería con un total de **96.092** Ha, **34** de pequeña minería para un total de **6.961** Ha, **18** a gran minería para un total de **273.751** Ha, y **12** títulos no tienen información o su clasificación está dentro de la categoría de no aplica, con un total de **3.489** Ha. Lo anterior evidencia una diferencia significativa en la cantidad de hectáreas asignadas a la

gran minería frente a la mediana y pequeña minería. A pesar de haber más títulos para mediana minería, la gran minería ocupa una extensión desproporcionadamente mayor. Esta diferencia puede tener un impacto ambiental y social mucho más profundo en las comunidades afrodescendientes, dado que la gran minería tiende a ser mucho más invasiva.

La siguiente gráfica muestra la distribución de la titularidad minera y su clasificación en los territorios de Consejos Comunitarios Negros en el territorio nacional.



Fuente: Para Consejos Comunitarios - Portal Datos Abiertos de la Agencia Nacional de Tierras. Para títulos mineros - Visor geográfico de ANNA minería de la Agencia Nacional de Minería.

1.2.4.2. Titulación minera y resguardos indígenas

Para el análisis de traslape de títulos mineros con resguardos indígenas en el territorio colombiano, se utilizó la información de titulación minera descargada de Anna Minería con corte del 5 de septiembre de 2024, y la capa de resguardos indígenas formalizados de la Agencia Nacional de Tierras, con fecha de actualización del 5 de julio de 2024.

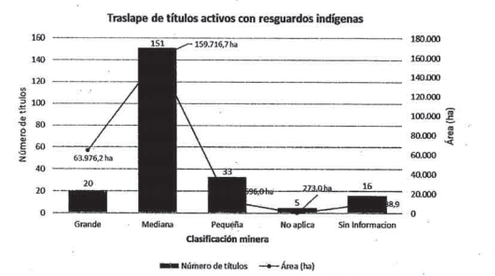
El artículo 2.14.7.5.1 del Decreto 1071 de 2015, definió la naturaleza jurídica de los resguardos indígenas como propiedad colectiva de las comunidades indígenas que tiene el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables. Menciona también que son una institución legal, sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con este título de propiedad colectiva gozan de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de este y su vida interna por una organización autónoma, amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio.

Como resultado del cruce de títulos mineros en resguardos indígenas, se encontró que **268** títulos tienen área parcial o completa dentro de un resguardo indígena. De estos, **225 títulos se encuentran en estado activo y presentan un área de 246.451 Ha dentro de resguardos;** **34** títulos se encuentran **suspendidos**, con un área de **39.245** Ha en resguardos; **1** título está terminado (2.002 Ha) y **8** títulos se encuentran terminados o en proceso de liquidación (952 Ha).

De los **225** títulos mineros activos que se traslapan con resguardos indígenas, **20** corresponden a gran minería, con un área de **63.976** Ha dentro de resguardos. **151** títulos corresponden a mediana minería, con **159.717** Ha de traslape. La pequeña minería presenta **33** títulos, con un área de **12.696** Ha dentro de resguardos. Esto evidencia una mayor presencia de mediana minería en territorios indígenas formalizados, tanto en número de títulos como en área titulada, esta última, seguida por la gran minería. **10** de los 16 títulos que no reportan clasificación (Sin información) y **1** título clasificado como "No aplica", corresponden a autorizaciones temporales.

Los minerales solicitados en los títulos mineros que presentan traslapes con resguardos indígenas son principalmente materiales de construcción, carbón en todos sus tipos, cobre, oro, plata, platino, molibdeno, zinc, entre otros.

La siguiente gráfica muestra la distribución de la titularidad minera según su clasificación por escala dentro de los resguardos indígenas. El área reportada se calculó a partir del cruce del área del resguardo con la del título minero. En algunos casos el título no estaba completamente ubicado dentro del resguardo, en estos casos solo se consideró el área de traslape.



Fuente: Elaboración propia a partir de Resguardos Indígenas - Portal Datos Abiertos de la Agencia Nacional de Tierras, títulos mineros - Visor geográfico de ANNA minería de la Agencia Nacional de Minería.

1.2.4.3. Titulación minera y Zonas de Reserva Campesina

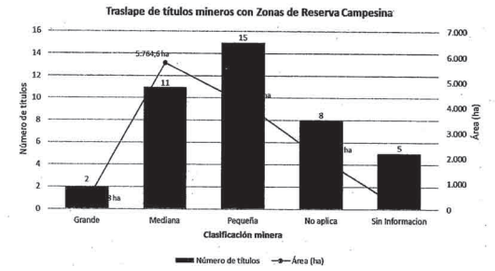
Para el análisis de traslape de títulos mineros con zonas de reserva campesina en el territorio colombiano, se utilizó la información de titulación minera descargada de Anna Minería con corte del 5 de septiembre de 2024, y la capa de Zonas de Reserva Campesina de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), con fecha de actualización del 21 de mayo de 2024.

Las Zonas de Reserva Campesina son las áreas geográficas delimitadas por la ANT donde se desarrollan procesos de colonización o predomina la existencia de tierras baldías y las áreas geográficas con características agroecológicas y socioeconómicas para el ordenamiento social y ambiental de la propiedad. Su objeto principal es fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los conflictos sociales que las afecten y, en general, crear las condiciones para el logro de la paz y la justicia social en las áreas respectivas.

Como resultado del cruce de títulos mineros con zonas de reserva campesina (ZRC), se encontró que **42** títulos tienen área parcial o completa dentro de **7** ZRC en el país. De estos, **41 títulos se encuentran en estado activo y presentan un área de 12.356 Ha dentro de ZRC**, finalmente **1** título se encuentra terminado o en proceso de liquidación.

De los **41** títulos mineros activos que se traslapan con ZRC, **2** corresponden a gran minería, con un área de **304** Ha. **11** títulos corresponden a mediana minería, con **5.765** Ha de traslape. La pequeña minería presenta **15** títulos, con un área de **4.199** Ha dentro de ZRC. Los **13** títulos que no reportan clasificación (Sin información) o están clasificados como "No aplica", corresponden a autorizaciones temporales.

La siguiente gráfica muestra la distribución de la titularidad minera según su clasificación por escala dentro de ZRC. El área reportada se calculó a partir del cruce del área de la zona con la del título minero. En algunos casos el título no estaba completamente ubicado dentro de la zona de reserva, en estos casos solo se consideró el área de traslape.



Fuente: Elaboración propia a partir de: Zonas de Reserva Campesina - Portal Datos Abiertos de la Agencia Nacional de Tierras, títulos mineros - Visor geográfico de ANNA minería de la Agencia Nacional de Minería.

En términos generales y para concluir este apartado, la titulación minera a media y gran escala es la que más ha impactado la vida y pervivencia de los pueblos étnicos del país. Aunque el reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección es más reciente, no se puede desconocer que la actividad minera ha implicado afectaciones culturales a las comunidades, vinculadas a la pérdida de conocimientos tradicionales y modos de vida y ha significado la amenaza sobre los sitios sagrados y los espacios ambientales que son fundamentales para la reproducción sociocultural de los pueblos. Pues es desafortunado que, en el Código de Minas actual "no hay referencia alguna al cumplimiento de las salvaguardas con respecto a los territorios indígenas y de afrodescendientes ni de la obligatoriedad de la consulta previa y del consentimiento previo, libre e informado. Se retoma una mirada de territorio como lugar ocupado por recursos que son susceptibles de ser extraídos y mercadeados, sin consideración alguna del carácter sagrado y de la relación vital entre las comunidades y sus territorios" [21]

21 Fierro, J. (2013). La política minera en Colombia: la articulación y potenciación de conflictos alrededor de intereses privados. En Toro, C. et. al. (eds.) (2012) Minería, territorio y conflicto en Colombia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. (pp. 179-214).

1.2.5. La imposición minera excluyó los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad

Las afectaciones a la producción y la vida de las comunidades están relacionadas con la imposición de una actividad económica por encima de cualquier otra vocación enfocada a la preservación o a la productividad en los territorios, así como la poca organización institucional y la falta de articulación entre las autoridades nacionales, departamentales y locales sobre el ordenamiento minero del país. A razón de lo anterior, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-123 de 2014, reiteró la necesidad de que las autoridades competentes del nivel nacional acordaran con las autoridades territoriales las medidas necesarias para el desarrollo económico, social y cultural de las comunidades mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política.

Para la Corte, este artículo plantea que el núcleo esencial de la autonomía territorial corresponde a la distribución de competencias entre el nivel nacional y las autoridades del nivel territorial, para que sea armónica la regulación y ejecución de las normas. Por tal razón, en algunas materias, como los usos del suelo, debe cumplirse la participación de los distintos niveles de administración atendiendo a sus competencias "de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal, sin que sea posible la exclusión de entidades que, en razón de la materia estén llamadas a participar. De este principio [...] se deriva también un mandato conforme al cual las distintas instancias del Estado deben actuar allí donde su presencia sea necesaria para la adecuada satisfacción de sus fines, sin que puedan sustraerse de esa responsabilidad. // Por último, el principio de subsidiariedad corresponde a un criterio tanto para la distribución y como para el ejercicio de las competencias."[22]. A razón de lo anterior, es vital la presencia de la autoridad territorial puesto que es quien mejor conoce los requerimientos de la ciudadanía; a su vez, las autoridades del nivel central pueden intervenir en asuntos locales cuando las autoridades territoriales se muestren incapaces o sean ineficientes en el cumplimiento de sus responsabilidades.

Las tensiones generadas por la noción de "primero en el tiempo, primero en el derecho" del código actual, llevó a un sinnúmero de manifestaciones sociales sobre la participación de las comunidades y las autoridades locales frente a los impactos de la minería. Ello porque ni las autoridades locales ni las comunidades eran informadas de los proyectos mineros que se desarrollarían en sus territorios; mucho menos se tenía en cuenta los usos del suelo establecidos en los Instrumentos de ordenamiento territorial. Por lo cual, se desarrollaron 7 consultas populares contra la actividad minera: Piedras, Cajamarca, Pijao, Jesús María, Sucre y Cabrera; a esto se suma alrededor de 91 acuerdos municipales que prohibían la extracción de minerales y las innumerables marchas contra la minería se volvieron una constante en los territorios con vocación campesina y étnica.

La movilización social llevó a que, en materia de titulación minera, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-123 de 2014 ordenara a la autoridad minera aplicar los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad y llegara a acuerdos con los municipios de manera previa a la titulación, sobre todo por la necesidad de proteger el ambiente, las cuencas hídricas y las formas de vida comunal. De igual manera, mediante la Sentencia C-389 de 2016 ordenó establecer un procedimiento administrativo inicialmente y posteriormente legislativo, para garantizar el derecho fundamental a la participación activa y eficaz de las personas que podían resultar afectadas por el desarrollo de actividades mineras.

Pese a lo ordenado por la Corte, fue hasta el 2018 producto de la Consulta previa de Cumaral sobre hidrocarburos, que se gestó la Sentencia SU-095, en la cual se instó a las carteras relacionadas con la Minería a robustecer la estrategia de participación ciudadana, información, coordinación de acciones sociales y de inversión social con las entidades públicas. Además, exigió a los titulares mineros el respeto de los derechos humanos y la realización de acciones de debida diligencia en la gestión de riesgos, así como la creación de espacios de información con las autoridades locales de los municipios donde operan. Esto porque la exploración y explotación de los recursos minerales no renovables del subsuelo deben ser adoptadas por las autoridades nacionales en coordinación y concurrencia con las autoridades territoriales.

Además, debe coexistir los principios de Estado unitario y autonomía territorial, lo cual genera tensiones en su aplicación. A razón de lo anterior, la Corte plantea que es necesario en cada caso estudiar concretamente las situaciones de hecho y el uso de herramientas que permitan hacer una interpretación armónica del sistema jurídico constitucional, con el fin de definir una posición frente a la aplicación de uno de estos dos principios, o de la confluencia de estos en caso de ser necesario. Sin embargo, pese a las órdenes promulgadas, se ha hecho complejo dar cumplimiento a estos principios porque no existen claridades procedimentales frente a los escenarios coordinación, concurrencia y subsidiariedad y quienes deben participar de los mismos.

En cumplimento de lo dispuesto por la Corte Constitucional en las sentencias C-123 de 2014 y C -389 de 2016, la Agencia Nacional de Minería -ANM- diseñó e implementó el *Programa de relacionamiento con el territorio,* el cual busca una participación efectiva, oportuna y permanente de los actores estratégicos involucrados en el desarrollo de proyectos mineros; de igual forma la armonización con las políticas de uso del suelo con el objetivo de incorporar el componente minero en los instrumentos de ordenamiento territorial de los entes territoriales. Así mismo, se crearon los procedimientos: 1) concertación con alcaldes como primera autoridad del municipio y, 2) audiencias de participación mineras previo al otorgamiento del título minero, que son específicos para la concertación y la participación con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por la Corte Constitucional en las sentencias C-123 de 2014 y C-389 de 2016. Sin embargo, las inconformidades y manifestaciones de la ciudadanía continúan, puesto que, pese a los esfuerzos, no ha sido suficiente asegurar la participación de las comunidades ubicadas en los territorios en los que se involucre el desarrollo de proyectos mineros y, sobre todo, conciliar las distintas visiones sobre los mismos.

Esto se debe a que, la Corte ha sido constante en plantear que se debe trabajar en el fortalecimiento institucional y técnico para garantizar el acceso transparente a la información a la ciudadanía sobre los proyectos mineros y sus impactos, así como la necesidad de que exista una regulación por parte de la rama legislativa sobre los mecanismos de participación ciudadana y uno o varios instrumentos de coordinación y concurrencia nación territorio para poder garantizar este derecho. La Corte ha planteado los criterios que se deben tener en cuenta en la implementación de estos, los cuales se vinculan a fomentar la participación ciudadana y la pluralidad, los principios de coordinación y concurrencia, además debe contar con enfoques diferenciales, de derechos humanos y territoriales que tengan en cuenta todo el ciclo minero, con entrega permanente de información de forma transparente, clara y suficiente, sostenibilidad fiscal, entre otros.

1.3. Distribución desigual de los costos de la actividad minera

La lógica extractivista en el aprovechamiento de los minerales y el déficit en la gestión de la planeación minera sustentable del país han producido una distribución desigual de los costos y beneficios de la actividad minera, pues han sido las comunidades locales, principalmente rurales, sujetos de especial protección como lo son los pueblos étnicos, el campesinado y las mujeres, quienes han tenido que soportar de manera desproporcionada las cargas sociales y ambientales de las externalidades de la actividad minera, algunas de estas externalidades son el deterioro de las aguas, suelo, aire, las tierras cultivables y biodiversidad; la pérdida de los medios de vida, vocaciones productivas locales y conocimientos tradicionales; las rupturas a los tejidos sociales; el desplazamiento de comunidades y los daños a la salud de trabajadores y comunidades aledañas a los proyectos extractivos.

Parte de esta problemática se centra en la desarticulación entre los determinantes de ordenamiento de los territorios, puesto que el Código de Minas no establece lineamientos que logren garantizar la armonía entre los derechos de las poblaciones de las zonas en donde se han otorgado títulos mineros, propiciando escenarios de vulneración de derechos colectivos y fundamentales de dichas poblaciones como el derecho a un ambiente sano, al agua, a la soberanía alimentaria, a la tierra, al territorio, y a la salud, entre otros. Esta desarticulación trae como consecuencia la emisión de fallos judiciales emitidos por las altas Cortes del país que reconocen la vulneración a los derechos humanos por la actividad minera.

En consideración a lo anterior, a continuación, se presentarán los principales impactos socioambientales producidos por la actividad minera en el país, los cuales afectan los derechos de las comunidades a partir de la contaminación, los conflictos territoriales por el uso del agua y el suelo, y la modificación del paisaje, producidos por la actividad minera en el país. En ese sentido, fallos judiciales como la sentencia de Ventanilla Minera reiteran al Estado colombiano, particularmente en el Artículo 334, su obligación, de planear la estrategia de la explotación de los recursos no renovables, pero también intervenir el mercado para "mejorar la calidad de vida de sus habitantes, distribuir equitativamente los beneficios del desarrollo y preservar el medio ambiente"[3]. Sin embargo, la actividad minera al ser esta realizada, en ocasiones, sin cumplir estándares técnicos, ni consideraciones ambientales y sociales, se convierte en el escenario de vulneración de derechos de las comunidades que viven en las áreas de influencia de los proyectos mineros[4].

Así mismo, se contemplan las consecuencias de los pasivos ambientales entendidas como las áreas que quedan degradadas producto de la actividad minera[5], el aumento de la vulnerabilidad a la crisis climática asociada a la minería y las afectaciones diferenciales de la actividad minera en las comunidades, particularmente en la vida de las mujeres. Estas condiciones de vulnerabilidad no han sido lo suficientemente atendidas en el ordenamiento minero del país.

1.3.1. Contaminación e impactos socioambientales por la actividad minera

La actividad minera en el país ha producido contaminación y deterioro de las aguas, tierra y aire, lo cual ha traído consecuencias en los medios de vida de las comunidades rurales que habitan las áreas de influencia de los proyectos mineros, efectos sobre su salud y la de trabajadores, la producción agrícola y su seguridad alimentaria, entre otras consecuencias, repercutiendo en la vulneración de derechos como a un ambiente sano, al agua, a la salud, a la alimentación, entre otros.

Uno de los principales impactos ambientales de la actividad minera es la alteración al recurso hídrico[13], producto de la contaminación de los cuerpos de agua. De acuerdo con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) [12], el análisis de condiciones de la calidad de agua se realiza a través de variables fisicoquímicas principalmente como oxígeno disuelto, pH, demanda química de oxígeno, demanda bioquímica de oxígeno, sólidos suspendidos totales y sólidos totales, entre otros. Esta variación en las condiciones fisicoquímicas del agua se debe al empleo de

22 Sentencia C-123 de 2014

productos químicos para la extracción del mineral, la disposición de residuos contaminantes y la exposición de sustancias contaminantes de la tierra por su liberación tras la actividad minera.

Por ejemplo, la minería requiere productos químicos tóxicos como el cianuro y el ácido sulfúrico para la extracción del mineral, lo que podría afectar la dinámica de los cuerpos subterráneos y superficiales debido a la liberación de aguas residuales con altos niveles de metales pesados y sustancias toxicas[15]. Otra sustancia empleada, no sólo en el desarrollo de la minería ilícita, es el mercurio. De éste se reportan altos contenidos en agua por efecto de la minería en el país. Ante esto, el Estudio Nacional del Agua resalta que no existen sistemas de información que permita un monitoreo continuo de manera temporal y espacial que ponga en evidencia los cambios asociados al uso del mercurio[1].

A su vez, la calidad del agua se puede degradar a consecuencia de la disposición inadecuada de contaminantes en las zonas de recarga de los acuíferos que está directamente relacionado con el tiempo de residencia del agua en el subsuelo. Otro ejemplo de las actividades mineras a gran escala afecta a las cuencas hídricas por la oxidación de algunos sulfuros minerales pirita, pirrotina, marcasita en contacto con el oxígeno del aire y el agua, este tipo de afectaciones son difícilmente mitigables."[16]

Otra de las afectaciones al recurso hídrico, corresponde a las concentraciones de metales pesados en sedimentos reportadas por el IDEAM en el Estudio Nacional del Agua donde se evidencian altas concentraciones de metales pesados en sedimentos que se deben a actividades antrópicas como la minería. A nivel nacional, se reportan altos niveles de níquel y plomo, por el arrastre y disposición incorrecta de residuos que contienen estos elementos. Por su parte, en la zona andina se registran altas concentraciones de cromo que se derivan de la minería de carbón y de la industria manufacturera. Así mismo, las altas concentraciones de manganeso y zinc se deben, entre otros, a procesos mineros

El suelo también es impactado por la contaminación de las actividades mineras, al alterarse sus propiedades químicas por metales arrastrados por los efluentes en las minas y el drenaje ácido, adicionando compuestos al mismo como los sulfatos. Esto resulta en desbalances que comprometen el correcto funcionamiento de los ciclos biogeoquímicos[21]. Los patios de escombro, principalmente de minería de carbón, de no contar con cubierta y un área impermeable que evite la filtración al suelo, presentará mayor aporte de acidez en los periodos de alta lluvia respecto a los meses de verano, debido a que se produce mayor lavado y disolución de la pirita expuesta a la acción de lixiviación del agua lluvia y escorrentía[22]. Fenómeno que debe evaluarse en áreas estratégicas con grandes aportes de agua como los páramos[2] s[23].

Aunado a los impactos ya expuestos se encuentra el impacto a la calidad del aire. La extracción de algunos minerales del subsuelo genera emisión de material particulado como MP_{10} y $MP_{2.5}$ y gases cargados con contaminantes y metales pesados como el selenio, vanadio, aluminio, hierro, entre otros, lo cual se debe, al uso de sustancias tóxicas para la actividad minera, la liberación de sustancias de la tierra tras el desarrollo de la actividad, remoción de suelo y el manejo de maquinaria contaminante, que pueden ser perjudiciales para la salud humana y ecosistémica [27]. Frente a lo cual, es importante tener en cuenta que, según la Organización Mundial de la Salud[28], la calidad del aire representa un riesgo ambiental para la salud. Se estima que, en 2019, la contaminación del aire causó 4,2 millones de muertes prematuras.

Los impactos de una mala calidad del aire en los ecosistemas son varios. Por un lado, generan afectaciones en la funcionalidad de la vegetación y su capacidad de capturar carbono, también puede causar precipitación ácida lo cual genera toxicidad en la fauna y flora, así como en cuerpos de agua; lo cual tiene la capacidad de alterar la calidad del suelo. Esto en conjunto implica una afectación o interferencia de los contaminantes atmosféricos en los ciclos biogeoquímicos y los servicios ecosistémicos[29]. En Colombia se reportan varios estudios que relacionan la contaminación atmosférica y la minería, especialmente la de carbón al ser el tipo de explotación que mayor incidencia indica tener en la alteración a la calidad del aire; para ello, han realizado el reporte y análisis de la concentración de material particulado superior a 10 micras (MP_{10}). Así mismo, se han desarrollado estudios epidemiológicos y de impacto en ecosistemas para algunas zonas mineras del país.

En consecuencia, la concatenación de la contaminación sobre los distintos componentes ambientales trae consigo efectos graves sobre la vida de las poblaciones que habitan las zonas de influencia de los proyectos mineros. Esto, al no ser lo suficientemente contemplado en la Ley 685 de 2001 y su implementación, produce una vulneración de derechos, implicando una sobrecarga de los costos de la minería para estas poblaciones. El derecho a un ambiente sano y a la salud, los cuales guardan una relación indivisible e interdependiente, han sido de los derechos principalmente vulnerados, pues la exposición al agua, suelo y aire contaminado, conlleva al padecimiento de enfermedades dermatológicas, cardiovasculares, respiratorias, entre otras, tanto de las poblaciones que habitan regiones cercanas a donde se desarrollan las actividades mineras como en las personas trabajadoras del sector, constituyéndose en problemas de salud pública y de salud ocupacional (Idárraga, 2012; Fierro, 2013; Olivero *et.al.*, 2013; Sintracarbón *et.al.*, 2018; Doria, 2019; Sentencia T-614 de 2019; Sentencia SU-698 de 2017; Sentencia T-733 de 2017; Sentencia T-375 de 2023, Sentencia T-154 de 2013, entre otros).

Como se ha expuesto, un caso emblemático de ello tiene que ver con los impactos de la explotación de carbón a cielo abierto en el caribe colombiano. Doria, en el análisis de concentración de metales en MP_{10} en el norte de Colombia que desarrolló en 2019, muestra que la concentración de este material particulado en el municipio de Barrancas fue de 33,6 $\mu g/m^3$ anual, superando el límite definido por la OMS de 20 $\mu g/m^3$ por año. A su vez, dentro de este material particulado se halló la presencia de múltiples metales como el aluminio (Al), vanadio (V), hierro (Fe) y el selenio (Se). En el estudio se resalta que el Al se empela como indicador de partículas procedentes de fuentes como la combustión de carbón y/o la resuspensión del suelo, debido a su composición. El V se asocia a partículas del suelo que son transportadas desde zonas áridas. Es decir, los metales asociados a la suspensión y Re suspensión de partículas del suelo son indicadores de procesos de remoción de la vegetación y exposición del suelo por las actividades mineras. Finalmente, la emisión de partículas de Fe a la atmósfera se relaciona con las emisiones vehiculares, producto del transporte en estas zonas[30].

Por su parte, la Fundación Rosa Luxemburg y Sintracarbón[32] señalan una posible correlación entre la emisión de contaminantes atmosféricos y la salud de las personas aledañas o presentes en la zona de explotación. En su publicación se reporta que en las zonas cercanas a las minas las fuentes de agua han sido notoriamente reducidas, la calidad de los suelos empobrecidos y ha habido contaminación del aire, factores que inciden en la posible generación de enfermedades respiratorias, neumoconiosis, silicosis, problemas cardiovasculares, infarto cerebral, bajo peso en los neonatos, partos prematuros, infertilidad, daños celulares, aumento del riesgo de desarrollar diferentes tipos de cáncer y otras enfermedades asociadas a la exposición al carbón (Fundación Rosa Luxemburg et al., 2018, p.4[32]). Esto se debe a que las trazas tóxicas que libera el carbón como el óxido de carbono, óxido de azufre, óxido de nitrógeno, material particulado (MP10 y MP2.5), metales pesados, hidrocarburos aromáticos policíclicos (HAP) y oxihidrocarburos aromáticos policíclicos (oxi-HAP) son altamente dañinas para la salud humana.

Al respecto de esta relación de impactos por contaminación y derechos vulnerados por la minería de carbón a cielo abierto, las altas Cortes han emitido varios fallos judiciales. Ejemplo de ello es la Sentencia T-614 de 2019 de la Corte Constitucional, a propósito de la acción de tutela interpuesta por mujeres indígenas habitantes de un área de influencia de la explotación de carbón al norte de Colombia. En el fallo, la Corte Constitucional consideró que existe suficiente material probatorio para advertir que el derecho a la salud y el derecho a un ambiente sano se ven afectados como consecuencia del polvillo de carbón, las alteraciones por contaminación de los cuerpos de agua y la vegetación circundante de la zona donde habitan las comunidades y el ruido y las vibraciones que provoca el complejo minero. En este sentido, la Corte Constitucional le reitera al Estado la obligación de no solo "preservar, conservar y prevenir sino también la de restaurar los recursos naturales y el ambiente de las contingencias del mundo físico y, particularmente, de las actividades extractivas" (Sentencia T-614, 2019) y adoptar todas las medidas necesarias para prevenir la ocurrencia de daños a la naturaleza, así como exigir a los diferentes actores sociales y empresariales su cumplimiento.

Por otro lado, con relación a la explotación carbonífera, pero a mediana escala en el centro del país, en Guachetá se desarrolló un estudio epidemiológico en dos colegios asociado al material particulado emitido en la zona. De este se encuentra que, las concentraciones del MP_{10} en ambos colegios excedieron el límite definido por la OMS. El material particulado más fino ($MP_{2.5}$) no excedió los límites; sin embargo, se encontró que en las primeras horas del día se presentó un pico en ambos colegios lo que coincide con las horas en las que se realizan las actividades de producción de coque. De los estudiantes evaluados, se encuentra que el 11% vive cerca de las minas y presentaron, de manera preponderante, dificultades para respirar, lo que se asocia a esta cercanía con las actividades mineras[31].

La vulneración al derecho a un ambiente sano y el derecho a la salud por minería a gran escala y a cielo abierto también ha sido constada por la Corte Constitucional en el caso de la explotación de níquel. Al respecto, la sentencia T-733 de 2017, resultado de una acción de tutela interpuesta por accionantes del Resguardo indígena Zenú del Alto San Jorge y del Consejo Comunitario de Comunidades Negras de San José de Uré en el sur de Córdoba, identificó una vulneración a los derechos colectivos al ambiente sano y la salud pública por la explotación de níquel en la región. La Corte Constitucional advierte que existe una delicada situación de salud pública en el área de influencia del proyecto minero, caracterizado por la ocurrencia de enfermedades cutáneas, pulmonares, oculares, entre otras, por la exposición de la población a determinados niveles de níquel a través de la dispersión de escoria, la contaminación del aire circundante, la presencia de sedimentos en varios cuerpos de agua y su contaminación, y en consiguiente, la reducción de especies vegetales y animales. Además, la Corte reconoce que en Colombia no existe una norma que regule valores máximos para emisiones de níquel a la atmósfera, ni se ha estipulado el límite de concentración del metal en los cuerpos de agua que son destinados para uso doméstico.

Adicionalmente, este deterioro en la calidad ambiental deteriora los medios de vida y el sustento de las comunidades que habitan las regiones de operación o que dependen de alguna u otra forma de estos elementos de la naturaleza, como lo ha sido comprobado por literatura académica y varios fallos judiciales (Pérez, 2013; Sentencia SU-698 de 2017; Sentencia T-733 de 2017; Sentencia T-375 de 2023), lo cual implica la vulneración del derecho al agua, a la salud alimentaria, al territorio, entre otros. Esto evidencia que la contaminación minera vulnera una serie de derechos humanos en conexidad.

Ejemplo de ello, para el caso de la minería de carbón a gran escala, pero también sucede en la explotación de níquel anteriormente descrito y en otros tipos de escalas y minerales a extraer, es la Sentencia T-375 de 2023. En la sentencia, producto de una acción de tutela interpuesta por comunidades indígenas Yukpa en el departamento del Cesar, la Corte Constitucional advierte que la actividad carbonífera genera una afectación directa a su seguridad alimentaria y ha implicado la aparición y agravamiento de enfermedades. El impacto sobre los ríos, el aire y las especies de fauna y flora por la contaminación, alteran sus medios de subsistencia, impidiéndoles prácticas económicas tradicionales como la pesca, la caza, recolección de especies y agricultura itinerante. Es así que, la Corte ordena, reconociendo la vulneración del derecho a la participación y a la consulta previa de estas comunidades, adelantar el proceso de consulta y preconsulta de los proyectos mineros, del cual resulte la incorporación de medidas

de prevención, mitigación y compensación de las afectaciones directas al ambiente y al pueblo Yukpa en el plan de manejo ambiental de las empresas. Además de medidas de reparación, particularmente, garantizar la seguridad alimentaria de la niñez del pueblo Yukpa.

1.3.2. Conflictos territoriales por el uso del agua y el suelo en la minería

La disponibilidad y el acceso al recurso hídrico en los territorios puede verse limitado por el desarrollo de actividades mineras en el país. Tal y como se evidencia en la sentencia SU698/17[1] donde se contempló la modificación parcial del cauce del Arroyo Bruno dando prevalencia al acceso de este recurso para la continuidad de la actividad minera previamente autorizada por el estado en este territorio. Esta situación afecta negativamente el desarrollo de otras actividades económicas como el pastoreo y la agricultura, que son el sustento básico para las comunidades aledañas en este territorio deteriorando así el acceso a un bien básico.

Así mismo, la afectación al acceso del recurso hídrico en las comunidades, puede analizarse en dos aspectos,[2] la disponibilidad de agua superficial proveniente del deshielo que cae a la superficie terrestre en forma de escorrentía superficial, lo que provoca que se formen ríos, lagos, embalses, entre otros[3]; y la disponibilidad de agua subterránea, la cual se filtra hacia el suelo, saturando parte de este y creando acuíferos. A este respecto, la minería requiere productos químicos tóxicos como el cianuro y el ácido sulfúrico para la extracción del mineral, lo que podría afectar la dinámica de los cuerpos subterraneos y superficiales debido a la liberación de aguas residuales con altos niveles de metales pesados y sustancias toxicas[4].

Los impactos de la minería subterránea en los acuíferos son variados y fluctúan en función de las distintas fases de desarrollo de la explotación. Por ejemplo, la evolución de los túneles incrementa de manera indirecta la conductividad hidráulica de la formación de roca al elevar la densidad de fracturas, esto puede a largo plazo provocar la interconexión del acuífero local con los acuíferos regionales, retrasando los procesos de recarga y descarga hacia y desde el acuífero local, y por ende disminuyendo la cantidad de agua superficial disponible en la zona. Lamentablemente, en la mayoría de las situaciones estos impactos se describen únicamente de manera cualitativa, lo que impide realizar un diagnóstico auténtico de la condición del agua desde la superficie hasta el interior de la mina[5].

Otro ejemplo, corresponde a Sentencia T-733/17 sobre un fallo concerniente al impacto ambiental en la minería a gran escala de hierro y níquel ubicado en el departamento de Córdoba, concluye que el derecho a un ambiente sano es un derecho que debe protegerse, reconociendo que hay acciones mineras que afectan al ambiente, en este caso la afectación al agua por dichas acciones, por lo cual ordena a las autoridades correspondientes garantizar la participación activa de la comunidad en la toma de decisiones sobre la restauración ambiental y marcando un precedente en la jurisprudencia colombiana al considerar elementos del ecosistema como sujetos de derechos[6]

Esta degradación también puede afectar la demanda hídrica requerida en la explotación de carbón y oro y por tanto la sustentabilidad en la actividad minera; que puede ser evaluada a partir de las bases de datos de la producción minera por departamento y municipio de estos minerales, tomados de la Unidad de Planeación Minero-Energética, y la base de títulos mineros expedidos por la Agencia Nacional de Minería. Teniendo en cuenta lo anterior, el estudio proyecta un consumo de agua para la extracción de carbón y oro oscilando entre 673,3 millones de m^3 y 855 millones de m^3 entre 2021 y 2040[6].

Estas afectaciones en términos de disponibilidad y acceso al agua y suelo, ha implicado un enfrentamiento en las vocaciones territoriales, lo ha llevado a confrontaciones y conflictividades sobre los usos del suelo y las formas de habitar los territorios. La industria extractiva ha ocasionado la destrucción física de los entornos de vida, el desplazamiento masivo, abandono de tierras, desarraigo y desterritorialización, entre otros. Estas "afectaciones [...] cobran mayor relevancia al tratarse de comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes, las cuales mantienen una relación estrecha y de alta dependencia con su entorno natural, basada en el uso de bienes comunes, el consumo y la producción sustentable. Son colectividades que poseen características culturales particulares, condiciones de vida con altos niveles de vulnerabilidad y altos índices de necesidades básicas insatisfechas (NBI), lo cual las hace depender totalmente de su entorno natural." (Piñeros, 2020:50).

1.3.3. Modificaciones en los paisajes

La actividad minera genera unas modificaciones importantes al paisaje donde se desarrolla debido a los procesos mismos que implica la extracción minera. Durante esta se presentan afectaciones por los grandes volúmenes de material que se desplazan, creando huecos y escombreras que cambian la fisiografía de la zona, y alteran las características productivas del terreno y el paisaje[19]. Es importante resaltar que las intervenciones que se realizan en el paisaje son diferentes de acuerdo al tipo de minería.

La minería a cielo abierto modifica de forma significativa el paisaje y su fisiografía producto de la construcción de edificaciones, construcción de patios de acopio, construcción y adecuación de vías externas e internas, perforación y voladura, remoción de estériles, extracción del mineral y en la disposición de escombros. En la minería subterránea, los hundimientos pueden producirse en actividades relacionadas a la entibación, la perforación, voladura y el transporte externo[20].

Estas alteraciones geomorfológicas, como lo determina el Servicio Geológico Colombiano (SGC), implican modificaciones en las dinámicas hidrológicas de las áreas donde se llevan a cabo las actividades mineras[7]. Dentro de las perturbaciones que se ocasionan al recurso hídrico, más allá de la contaminación, se encuentra la modificación de drenajes naturales, desviación de cuerpos hídricos y alteraciones en los niveles freáticos[8]. A nivel nacional se han presentado casos de desviación de cauces por actividades mineras, como el expuesto en la sentencia SU698 de 2017 sobre el Arroyo Bruno, lo que ha comprometido la subsistencia de las comunidades aledañas al proyecto, vulnerando múltiples derechos fundamentales, entre ellos, el derecho a un ambiente sano y a la salud, como se evidencia en la siguiente conclusión realizada por la Corte Constitucional[9]:

> ...La modificación del cauce del arroyo implica la pérdida definitiva del curso y el bosque natural, lo que representa la consolidación de un proceso de reducción territorial para la población y una amenaza irreparable de acceso presente y futuro a los recursos de subsistencia, aún más necesarios en los períodos de sequía. La pérdida de conectividad ecológica y la mayor cercanía a la mina tras el avance del tajo (con la remoción de acuíferos y el aumento en la captación y contaminación de agua) son identificadas por la población con una afectación generalizada al acceso al agua superficial y una posible afectación a las corrientes subterránea...

Otro de los impactos de relevancia en términos hidrológicos es la alteración de los niveles freáticos. Las excavaciones para la extracción del mineral implican la modificación de las dinámicas geológicas y geomorfológicas, impactando a su vez las aguas subterráneas. Dichas modificaciones repercuten en los cuerpos hídricos superficiales ya que son las aguas subterráneas una de las formas en que se mantienen los niveles de estos primeros[10]. A su vez, esto impacta en otras actividades productivas de relevancia para las poblaciones, como lo es la producción de alimentos y la obtención de agua para usos domésticos.

En relación con las alteraciones hidrológicas se encuentran afectaciones al suelo. La degradación del territorio producto de la sobreexplotación del suelo a través del desarrollo de la minería, puede conllevar a un proceso erosivo, perdiendo la capa superficial del suelo y continuando con la desertificación a través de la pérdida de soportes y nutrientes necesarios para el crecimiento de los cultivos[18]. A su vez, la pérdida del suelo como matriz ambiental que soporta la vida causa un impacto en el ciclaje de nutrientes (ciclos biogeoquímicos) al alterar la disponibilidad de macro y microorganismos que aporten en este proceso.

La destrucción de suelos naturales, en parte por la remoción de la capa orgánica afecta la formación de nuevos suelos llamados antrosoles, que presentan limitaciones físicas, químicas y biológicas, incidiendo en la regeneración de coberturas, la falta de fertilidad, retención de agua y una estructura poco favorable para el crecimiento de las plantas[7]. En otras palabras, las afectaciones al suelo implican afectaciones a la subsistencia y los medios de vida de los pobladores.

Lo anterior pone de manifiesto que los proyectos mineros modifican los usos del suelo y disputan el control de los bienes comunes como el agua, la tierra y la energía, transformando la vocación productiva de la región. Es decir, generan una pérdida drástica de las economías propias de las comunidades que históricamente han habitado los territorios y produce una dependencia económica a la actividad extractiva, tanto por las divisas que ingresan, como por el agotamiento de los medios de vida locales. Por lo cual, se destaca el sector minero como uno de los principales causantes de conflictos socioambientales en el país (Pérez, 2013).

La ONU establece que la biodiversidad forma parte fundamental de los servicios ecosistémicos, tanto a nivel de especies y genética, como de ecosistemas[25]. Por su parte, el Marco Mundial Kumming-Montreal de la Diversidad Biológica resalta que la biodiversidad es indispensable para el bienestar humano y el sistema planetario al brindar alimentos, medicamentos, energía, agua, aire, entre otros servicios ecosistémicos que permiten la subsistencia de múltiples formas de vida en el planeta[11].

Colombia es uno de los países con mayor biodiversidad en el mundo. Cuenta con ecosistemas como los páramos que cumplen un papel fundamental como reguladores de aproximadamente el 70% del agua del país; sin embargo, están siendo sometidos a intensos cambios en sus coberturas naturales, principalmente por ocupación humana y la expansión de actividades productivas asociadas a la agricultura, la ganadería y la minería[25].

Lo anterior se evidencia en el páramo de Santurbán, ubicado en los departamentos de Santander y Norte de Santander, donde la causa del conflicto se centró en las dificultades para establecer delimitaciones de las zonas extractivas y las zonas protegidas por las autoridades ambientales, dado que históricamente éste ha sido un espacio de interacción entre la ganadería, la agricultura y la minería; no obstante, la sobreexplotación del territorio por el desarrollo de actividades mineras a gran escala ha afectado la disponibilidad del recurso hídrico, así como la carencia de actividades económicas sostenibles en la región[26].

A su vez, la pérdida de biodiversidad por causa de actividades como la minería tiene impactos irrefutables sobre el equilibrio ecosistémico del planeta tierra al perjudicar la red trófica por afectación al recurso hídrico y al suelo, además de la expansión de la frontera extractiva que ha contribuido, entre otros, a la desaparición de controladores biológicos naturales tales como el manatí, que tiene la capacidad de consumir entre 40 a 70 kilos de buchones diarios de Taruya, y el Chigüiro o Ponche que cumple la función de draga natural evitando la eutrofización de estos sistemas[6].

Lo expuesto anteriormente se evidencia en el centro del Cesar con la minería del carbón afectando negativamente a los municipios de La Jagua de Ibirico, la Loma, el Paso, Becerril,

Agustín Codazzi y Chiriguaná. Según informes de Corpocesar, esta actividad ha provocado la eliminación de la cobertura boscosa, remoción de suelos, pérdida de la capa vegetal y eliminación total de los horizontes superficiales del suelo, desviación de las corrientes hídricas, desplazamiento de fauna, erosión y deforestación, modificación de la calidad y dirección de los flujos de las aguas subterráneas, así como la emisión de partículas hacia la atmósfera que alcanzan los centros poblados más cercanos[6].

Como resaltado en oraciones anteriores, la pervivencia de las comunidades depende intrínsecamente de la diversidad biológica. Esto es aún más palpable en las comunidades campesinas y étnicas debido a sus formas de vida, por lo cual, son comunidades altamente vulnerables y las principales afectadas por las dinámicas que el actual modelo minero ha acarreado.

Ante ello, la sentencia T-622 de 2016 destaca *"...la profunda e intrínseca conexión que existe entre la naturaleza, sus recursos y la cultura de las comunidades étnicas e indígenas que los habitan, los cuales son interdependientes entre sí y no pueden comprenderse aisladamente."*. En consecuencia, la Corte Constitucional señala que esta relación se expresa en elementos complementarios como: (i) los *múltiples modos de vida* expresados como diversidad cultural están íntimamente vinculados con la diversidad de ecosistemas y territorios; (ii) la riqueza expresada en la *diversidad de culturas, prácticas, creencias y lenguajes* es el producto de la interrelación coevolutiva de las comunidades humanas con sus ambientes y constituye una respuesta adaptativa a cambios ambientales; (iii) las relaciones de las diferentes culturas ancestrales con plantas, animales, microorganismos y el ambiente contribuyen activamente a la biodiversidad; (iv) *los significados espirituales y culturales* de los pueblos indígenas y de las comunidades locales sobre la naturaleza forman parte integral de la diversidad biocultural; y (v) la conservación de la diversidad cultural conduce a la conservación de la diversidad biológica[12].

Pasivos ambientales

Aunado a lo ya expuesto, se encuentra otra externalidad que ha generado el modelo minero actual, los pasivos ambientales. De acuerdo con la Ley 2327 de 2023 estos se definen como:

> Entiéndase por Pasivo Ambiental las afectaciones ambientales originadas por actividades antrópicas directa o indirectamente por la mano del hombre, autorizadas o no, acumulativas o no, susceptibles de ser medibles, ubicables y delimitables geográficamente, que generan un nivel de riesgo no aceptable a la vida, la salud humana o el ambiente, de acuerdo con lo establecido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Salud, y para cuyo control no hay un instrumento ambiental o sectorial.

En el actual modelo minero del país, existen varias causas por las que se abandonan las áreas de explotación mineras como lo son el agotamiento del recurso, la pérdida de capacidad financiera del explotador, incumplimiento de las obligaciones ambientales, entre otros. Las áreas de actividad minera en estado de abandono (AMEA), al no contar con un cierre y procesos de restauración adecuados, resultan en la materialización de un pasivo ambiental, causando a su vez deudas en virtud de daños ambientales en la zona[5]. Estas dinámicas entonces demuestran que el explotador goza del usufructo de la actividad, mientras le sea viable, y si ya no es así, sin reparo alguno abandona sus obligaciones de manera intempestiva e irresponsable.

La Contraloría, en el informe de auditoría de desempeño de pasivos ambientales de 2021, reporta que para 2015 se identificaron 782 áreas con pasivos ambientales mineros, identificando que, para la minería metálica, el oro es el que mayor AMEA tiene (98%); mientras que la arcilla es el mineral que mayor AMEA tiene en la minería no metálica[3].

Por lo anterior, y como fue expresado por participantes a la Cumbre Nacional Minera (Ministerio de Minas y Energía, 2024), existe una preocupación creciente por parte de la población local donde operan proyectos mineros a gran escala por el futuro de sus territorios y su subsistencia en el contexto del cierre de las minas. La dependencia económica de las regiones a la actividad extractiva implica que, una vez las empresas abandonan los territorios, se den distorsiones económicas que resultan en que la economía local entra en crisis. Más aún, teniendo en cuenta que los elementos básicos de subsistencia fueron trastocados y disminuidos (impactos y pasivos ambientales). Por ello, consideran necesario fortalecer la normativa sobre el cierre de minas, de manera que se establezcan mejores obligaciones socioambientales para esta etapa del ciclo minero, se promueva encadenamientos productivos y actividades económicas alternativas a la minería.

1.3.4. Factores de riesgo de desastres y aumento de la vulnerabilidad a la crisis climática asociados a la minería

El riesgo es el producto de la amenaza y la vulnerabilidad de un área, el cual indica los posibles daños o pérdidas que se pueden presentar por eventos físicos peligrosos[33]. La identificación de los riesgos en territorio aporta al ordenamiento territorial al permitir establecer cuáles áreas de riesgo son mitigables y cuáles no lo son, para ser declaradas como suelo de protección, de acuerdo a lo estipulado en la Ley 388 de 1997.

Es por ello que, el riesgo es un elemento transversal a tener en cuenta en las distintas actividades que se desarrollen en un territorio, entre ellas la minera. Ante esto, el Ministerio de Minas y Energía formuló en el 2021 su Política de Gestión del Riesgo de Desastres del sector minero-energético basada en la Ley 1523 de 2012; en ella se resalta al sector minero como un actor pasivo y como uno activo.

Como actor pasivo, el sector se puede ver afectado por la materialización de eventos de origen natural o antrópico que puede generar daños o pérdidas en los proyectos del sector. Por su parte, como activo puede ser causante de escenarios de riesgo de distinta índole, generando impactos en los territorios donde se ubica el proyecto, como por ejemplo en la consolidación de escenarios de inestabilidad y movimientos en masa [34,7]. Por lo que, el cruce de la información de los títulos mineros y áreas donde se desarrolla la minería con las amenazas identificadas por entidades como el Servicio Geológico Colombiano o el IDEAM son fundamentales.

Relacionado con el riesgo de desastres se encuentra la crisis climática como factor de riesgo asociado a la minería. Ante esto es pertinente resaltar que, si bien el cambio climático siempre ha existido, las actividades humanas han incidido de manera importante en él, debido a las emisiones de gases de efecto invernadero; por ello, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés)[2] lo denomina *"cambio climático de origen humano"*. Es decir, las actividades humanas han causado que este fenómeno natural se acelere de forma tal que hoy en día nos encontremos en una crisis climática.

Entre las actividades que aportan emisiones, se halla la minería. De acuerdo con el Plan Integral de Gestión del Cambio Climático del sector minero-energético (PIGCCme), la minería de carbón emite aproximadamente 5,1 Mton de CO_{2eq} [3]. Es importante resaltar que la minería de carbón no es la única en emitir gases de efecto invernadero, en el Reporte Bienal de Actualización de Emisiones de Colombia (BUR3) se reportan emisiones de distintos tipos de minería, como lo muestra la tabla 1.

Tabla 3. Emisiones por tipo de minería

Hierro y acero	1.276,13
Minerales no metálicos	4.601,52
Minería (con excepción de combustibles) y cantería	100,21
Minería carbonífera y manejo del carbón	3.585,44
Industria de los minerales	4.587,09

Fuente: IDEAM et al., 2021[4]

Ahora bien, esta crisis tiene consecuencias importantes sobre los sistemas naturales y humanos que se aúnan a los impactos ambientales que han generado las actividades productivas, entre ellas la minería, y donde puede aumentar la vulnerabilidad del territorio[35]. Esto es especialmente relevante para Colombia al ser uno de los países que presenta una alta vulnerabilidad y riesgo ante la crisis climática, ocupando el puesto 33 de 180 en términos de riesgo y el puesto 66 de 182 en términos de vulnerabilidad. En consecuencia, la mega biodiversidad por la que se caracteriza el país, la provisión de los distintos servicios ecosistémicos y los medios de vida de las poblaciones que dependen de ellos, se pueden ver afectados[36].

A su vez, la crisis climática también puede generar impactos directos sobre las actividades mineras (actor pasivo). El incremento en la intensidad y frecuencia de eventos extremos, o el cambio progresivo en las condiciones climáticas (escenarios de cambio climático) pueden desencadenar eventos que causen el daño u obstrucción de las vías de acceso a las minas, eventos de remoción en masa en tajos mineros, incendios, entre otros[37]. Esto implica que, la planificación y el ordenamiento territorial, incluyendo el minero, no debe enfocar sus esfuerzos únicamente en la reducción de gases de efecto invernadero (mitigación), sino también en aumentar la resiliencia y reducir la magnitud de los impactos (adaptación).

1.3.5. Afectaciones diferenciales a las mujeres como sujetos de especial protección

El vacío de la Ley 685 de 2001 con relación a considerar medidas sobre sujetos de especial protección se evidencia de manera explícita en la ausencia del reconocimiento diferencial de las mujeres y su relación con el sector minero. A lo largo de la Ley no hay una mención sobre medidas específicas a tomar para esta población. A pesar de ello, literatura académica y varios fallos judiciales han demostrado que la actividad minera tiene impactos diferenciales sobre la vida y los derechos de las mujeres (Ministerio de Minas y Energía, 2024 (citando a (Bell et al., 2020; Deonandan y Bell, 2019; Venes et al., 2023); Aliaga, et. Al., 2021; Carvajal, 2016). Algunos de estos impactos son: sobrecarga de trabajo y precarización de las labores del cuidado, una mayor exposición a contaminantes por las labores domésticas y de cuidado que redunda en impactos a la salud emocional, sexual y reproductiva, pérdida de autonomía económica, violencia sexual y brechas laborales en el sector. Este escenario de vulnerabilidad requiere ser atendido en el reordenamiento minero del país.

Sobrecarga de trabajo y precarización de las labores de cuidado: La privatización del agua y otros bienes comunes, tanto por la contaminación como por la limitación del acceso, genera una sobrecarga en el trabajo realizado por las mujeres. Por ejemplo, tras la actividad minera, deben recorrer mayores trayectos para acceder al agua u otros bienes comunes en escasez, indispensables para las labores domésticas como lavar, cocinar o cuidar de las familias (Carvajal, 2016; Aliaga, et. al. 2021). Adicionalmente, ante la exposición a contaminantes, las personas más vulnerables de las familias enferman y las mujeres deben cuidar de ellas, representándoles jornadas extenuantes en condiciones precarias (Carvajal, 2016; Aliaga, et. Al., 2021).

Vulneración al derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria: De la mano de lo anterior, la contaminación ambiental –a la tierra, el agua y el aire-, impacta la disponibilidad de los productos necesarios para garantizar su alimentación y la de sus familias, vulnerando su derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria (Carvajal, 2016; Aliaga, et. Al., 2021). Junto a ello, se intensifica la pérdida de prácticas tradicionales asociadas a la soberanía alimentaria y el cuidado (Cinep, 2021).

Vulneración del derecho a la salud: La exposición a los contaminantes genera un mayor deterioro de su salud física, aumentando el riesgo a padecer diferentes tipos de enfermedades respiratorias, auditivas, cutáneas, cancerígenas, entre otras, como se planteó en el apartado anterior sobre Afectaciones al derecho al ambiente sano y la salud pública, y, particularmente, enfermedades en su salud sexual y reproductiva, como malformaciones fetales, abortos espontáneos o embarazos riesgosos (Carvajal, 2016; Aliaga, et.al., 2021). También, las mujeres en estos contextos viven un deterioro en su salud emocional producto de las sobrecargas e invisibilizaciones que padecen y los impactos en su territorio (Carvajal, 2016; Aliaga, et.al, 2021).

Pérdida de autonomía económica: La desaparición de bienes comunes y la contaminación del territorio dificulta que las mujeres puedan acceder a estos, no solo para la soberanía alimentaria de sus familias, sino también, para la venta y provisión de recursos monetarios. La venta de pescado, productos agrícolas, artesanías con productos locales, significa una alta disminución de ingresos económicos (Carvajal, 2016).

Violencia sexual: La violencia sexual es otro impacto que afecta específicamente a las mujeres y que ejercen actores tanto públicos como privados, entre los que se encuentran agentes de seguridad privada de las empresas, grupos militares, policía y paramilitares, los cuales hacen presencia en los territorios de forma particular por el desarrollo de proyectos mineros. Este tipo de violencia se manifiesta a través de acciones de acoso, agresiones verbales con contenido sexual, seguimientos y violaciones, tanto individuales como colectivas (Carvajal, 2016). Además, estos mismos escenarios de militarización, presencia de grupos armados ilegales e hiper masculinización de los territorios, facilita que las mujeres se vean involucradas en la creación de redes de prostitución, esclavitud sexual y trata de personas por parte de grupos encabezados por hombres, para satisfacer la demanda de servicios sexuales por parte de trabajadores y funcionarios de los proyectos (Carvajal, 2016; Aliaga, et.al., 2021).

Brechas laborales: Por otro lado, es relevante reconocer las brechas laborales a las que se enfrentan las mujeres en el sector minero. Tal como lo manifestaron participantes a la Cumbre Nacional Minera, no existe un enfoque de género robusto, que tenga en cuenta las diferentes escalas y tipos de operación, para mejorar las condiciones laborales de las mujeres en la minería, lo cual genera brechas e inequidad (Ministerio de Minas y Energía, 2024).

La participación de las mujeres en el sector minero está por debajo del promedio nacional, lo que da cuenta de que es un sector altamente masculinizado. En el caso de los empleos para la minería industrial, las mujeres representan el 8,8% (ACM, 2019). En el caso de la minería de subsistencia o pequeña minería, la situación cambia, pues la participación de las mujeres en las comunidades minera representa más del 70%, según Censo Minero en San Roque en 2018 (Ministerio de Minas y Energía, 2020). Sin embargo, es sabido que la condición de precariedad de estos entornos es mayor1.

Este contexto se debe a la expresión de diferentes tipos de brechas de género que dificultan la participación de las mujeres en el sector. Dado que las mujeres son las personas que invierten más tiempo en labores de cuidado, ellas no pueden acceder de forma igualitaria a la formación técnico-profesional, tienen una baja participación en carreras de ciencia y tecnología y experimentan mayores dificultades para la titularidad en la minería de subsistencia (Minenergía, 2020). Además, este tipo de brechas se expresan en las desigualdades en los derechos de permisos por paternidad y maternidad, superiores para las mujeres, aumentando la carga de cuidados a este sector poblacional y rediciendo su participación laboral (Cepal. 2020), citado por Ministerio de Minas y Energía, 2024).

1.4. Ineficiente modelo de contratación y fiscalización minera

El modelo de contratación y los requisitos para obtener un título minero que se encuentra en la Lay 685 de 2001, tiene distintas falencias que han resultado en los impactos mencionados anteriormente. En términos ambientales, el modelo, y por ende la fiscalización minera, son desarticulados e insuficientes para prevenir y reducir los impactos que genera la actividad minera.

Como lo expone la sentencia de ventanilla minera, hoy por hoy no se cuenta con una licencia ambiental integral al no incluir la fase de exploración, para la cual se cuenta con las orientaciones establecidas en la guía minero-ambiental. Aunque las medidas de manejo ambiental que se estipulan para esta fase se inscriben ante la autoridad ambiental para seguimiento, no hace parte de un permiso integral que se establece mediante acto administrativo, teniendo en cuenta los impactos irreversibles que se pueden generar en esta fase. A su vez, el no incluir la fase exploratoria dentro del licenciamiento ambiental ha permitido el desarrollo de actividades que generan impactos en zonas de interés ambiental sin mayor restricción y sin una autorización previa.

Por otro lado, producto del modelo minero establecido por la Ley 685 de 2001 se encuentran debilidades en la fiscalización minera. Por una parte, en *ibidem* cuando se menciona el cierre minero se hace mención de las obligaciones ambientales asociadas al mismo; a su vez, en el artículo 17 de la Ley 2056 de 2020 se establece que la fiscalización de la exploración y explotación de los recursos no renovables debe orientarse, entre otros, al cierre de operaciones, sin brindar mayor claridad al respecto.

A su vez, en la Resolución 40008 de 2021, que establece los lineamientos de fiscalización minera, se establecen las responsabilidades del concesionario en caso de terminación por cualquier causa en las cuales se resalta la obligación de dar cumplimiento a las obligaciones, entre ellas las asociadas al cierre de operaciones mineras, haciendo énfasis en la devolución de áreas y reversión de inmuebles. No obstante, dentro de los lineamientos para la revisión documental e inspecciones de campo no se menciona el cierre minero.

Aunado a esto, otro de las dificultades en la fiscalización minera ha sido la falta de articulación efectiva con la autoridad ambiental. Si bien se estipula dentro de los lineamientos de inspecciones de campo establecidos en la Resolución 400008 de 2021, en la práctica esto no se ha evidenciado, lo que ha aportado en la materialización de impactos ambientales. Producto de ello, en la sentencia de ventanilla minera el Consejo de Estado resalta la falta de dicha articulación y ordena que ambos sectores se articulen para evitar que se continúe materializando el ordenamiento minero-ambiental deficiente, con los impactos y conflictos que éste ha implicado, como efecto de un modelo de contratación y fiscalización ineficiente.

1.5. Deficiencias en el conocimiento geocientífico para la planeación minera

Históricamente, el acceso a la información minera por parte de la ciudadanía y los organismos de control en Colombia ha presentado falencias, es así, que en el año 2008 se creó el ***Catastro Minero***, bajo la necesidad de centralizar y organizar de manera estructurada y espacializada la titulación minera del país. Sin embargo, en el año 2011 se suspendió el Catastro para efectuar un plan de descongestión y mejora de la plataforma, de tal forma que cumpliera sus fines. En un contexto de alto flujo de solicitudes mineras que generaron represamiento y congestión del catastro, sumado a la alta conflictividad ambiental desencadenada por el aumento de la titulación minera, no se garantizó el acceso a la información por parte de la ciudadanía y se propició la ocurrencia de situaciones contrarias al ordenamiento minero legal del país, como la superposición de títulos, o el otorgamiento en zonas donde no estaba permitida la minería[23]

Desde entonces, la Contraloría General de la República advirtió sobre el daño ambiental que podría ocasionar la falta de sistemas de información adecuados y actualizados, que brinden transparencia en la administración de los recursos minerales y la fiscalización, además deben ser capaces de interoperar de manera eficiente con las entidades ambientales, pues podría detonar problemáticas ambientales y sociales e incumplimientos del sector y de convenios internacionales suscritos por el país en materia ambiental.[24]

En adición, y como se ha evidenciado en este contexto, es vital tener presente la información de planeación territorial, a razón de que, la falta de interoperabilidad de los sistemas de información; porque tampoco se incorpora de manera efectiva la vocación minera como aspecto económico para tener en cuenta en el ordenamiento territorial. Ante esto, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) identificó que la normativa de ordenamiento territorial ha previsto la delimitación de áreas destinadas para la minería, pero aún no se han desarrollado las condiciones para incorporarlas en los planes de ordenamiento territorial (POT)[25]. Contar con esta información de manera abierta y articulada con los demás sectores permitirá un mejor ordenamiento del territorio y menores conflictos de uso del territorio.

Si bien el en 2019 se creó el Sistema Integrado de Gestión Minera –SIGM- llamado Anna Minería, que cumplió con la automatización y optimización del catastro minero e integró la información de áreas protegidas proporcionada por la autoridad ambiental, según la reglamentación de zonas excluibles y restringidas de la Ley 685 del 2001, el Concejo de Estado, a través de la Sentencia de Ventanilla Minera, considera que sigue existiendo una falencia en la ausencia de una funcionalidad que permita conocer y exigir, por parte de la ciudadanía y los organismos de control, el cumplimiento de los estándares técnicos y ambientales durante las fases del proyecto minero. Esto evidencia un déficit en la interoperabilidad del sector ambiental y el sector minero, pues, como considera el concejo de estado: "Si la autoridad minera no conoce [e integra] los conceptos, decisiones y reportes de la autoridad ambiental, no podrá actuar de forma articulada, complementaria, coordinada y subsidiaria en el ejercicio de las

23 Serrato-Valdés, Roberto Augusto (2022). Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos. Radicado N° 25000234100020130245901. Bogotá, D. C., cuatro (4) de agosto de dos mil veintidós (2022).

24 Contraloría General de la República (2013). Intervención en el debate de control político al interior de la cámara de representantes, realizado el 5 de junio del 2013.

25 UPRA. (2018). Análisis de los conflictos de ordenamiento territorial y productivo que afectan el eficiente uso del suelo rural. https://www.upra.gov.co/es-co/Publicaciones/Analisis_conflictos_OT.pdf

funciones que también le encomendó el legislador … en cuanto a los deberes de fiscalización preventiva y correctiva que le asisten"[26]

Lo anterior muestra cómo no basta con integrar capas geográficas a los sistemas de información para garantizar la coordinación interinstitucional en la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones técnicas y ambientales de los titulares mineros, como lo demanda el régimen jurídico de la gestión ambiental de la industria minera. Se requiere, entre otros niveles de coordinación, el desarrollo de sistemas de información que vinculen información óptima y actualizada de las labores de administración y fiscalización que adelantan todas las entidades involucradas, atendiendo, además, al dinamismo de los cambios de dicha información y del marco regulatorio del sector.

En la investigación "Evaluación del sistema de información del sector minero colombiano (OSS) 2010-2018", la Contraloría General de la República advirtió que "los sistemas de información que han desarrollado las entidades del sector minero a lo largo del tiempo, de acuerdo con sus funciones y competencias, han tenido una limitada interoperabilidad entre ellos y constan de un diseño e implementación que dista de las necesidades e intereses del sector para su crecimiento y desarrollo del país"[27]. Puntualiza la necesidad de contar con un sistema altamente confiable, actualizado, interoperable y amigable con los usuarios.

Este enfoque socioambiental en la administración e interoperabilidad de los sistemas de información del sector minero es fundamental para garantizar el cumplimiento de los estándares ambientales de la actividad minera, y para atender la conflictividad social asociada a esta. En el Informe "Minería en Colombia: Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos" del año 2013, la Contraloría General de la República dijo que "al privilegiar la dimensión económica de la minería se subordinaron los demás aspectos del desarrollo integral a los beneficios de la inversión extranjera, a los montos de explotación y exportaciones, a los ingresos del Estado y afán de lucro de los particulares, que si bien es legítimo, de ninguna manera puede suplantar el interés general de los propietarios de los RNNR. En un nuevo escenario, son tan importantes estos indicadores como la sostenibilidad ambiental, la biodiversidad y sus fuentes hídricas, el índice de necesidades básicas insatisfechas y las tasas de analfabetismo, salud y el bienestar de la comunidad. De manera que el Estado, con la misma prestancia con que informa al país sobre los "beneficios" económicos de la gran minería, igual debe hacer públicos y con la misma regularidad las estadísticas ambientales y sociales"[28] (Garay, et al. 2013). Este llamado no pierde vigencia ante los retos que enfrentan hoy los Sistemas de Información del sector minero, pues como advirtió también el Fallo de Ventanilla Minera, las falencias de dichos sistemas en aspectos técnicos, sociales y ambientales, son una de las causas directas de la transgresión de los derechos colectivos por parte del sector minero y de la detonación de conflictividad socioambiental.

26 Serrato-Valdés, Roberto Augusto (2022). Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos. Radicado N° 25000234100020130245901. Bogotá, D. C., cuatro (4) de agosto de dos mil veintidós (2022).

27 Contraloría General de la República (2019). Evaluación del sistema de información del sector minero colombiano (OSS) 2010-2018.

28 Garay, Luis-Jorge, et al. (2013). Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos. Contraloría General de la República.

2. EN BÚSQUEDA DE SOLUCIONES JURÍDICAS A PROBLEMAS MULTIDIMENSIONALES: UNA NUEVA LEY PARA EL SECTOR MINERO

La economía extractiva ha dejado un hito importante para el país y es que se necesita crear un cambio de matriz productiva para lograr una minería productiva. Ahora bien, para dar a entender las razones por las que se presentan brechas territoriales que incrementan la necesidad de crear una nueva Ley Minera que esté enfocada en la identificación de minerales estratégicos para promover la reindustrialización, la Transición Energética Justa y la Diversificación Productiva que brinden cambios al sector minero y generen un cambio de la matriz productiva del extractivismo a una minería industrializada , es necesario evidenciar la representatividad que tiene el sector minero en el PIB Nacional, su incidencia a través del fomento a la Inversión Extranjera Directa, a su vez, dar cuenta que la matriz productiva del sector minero está centrado en la reprimarización, para dar cuenta que la economía minera necesita un cambio que fortalezca la industrialización del sector para generar un efecto multiplicador en los ingresos per cápita del país y así generar un superávit en la balanza comercial.

Para llegar a hacer este cambio, es necesario visibilizar el cambio al cual se quiere llegar con la elaboración de la Nueva Ley Minera y los beneficios de este cambio para el país. Para dar a conocer este apartado, será necesario hacer un análisis más profundo entre la ley de minería actual y la nueva ley minera.

Tabla 4. Análisis comparativo de la Ley 685 y la Nueva Ley Minera

Ley 685 de 2001	Nueva Ley Minera	Análisis comparado
Artículo 1° Objetivo. El presente Código tiene como objetivos de interés público fomentar la exploración técnica y la explotación de los recursos mineros de propiedad estatal y privada; estimular estas actividades en arden a satisfacer los requerimientos de la demanda interna y externa de los mismos y a que su aprovechamiento se realice en forma armónica con los principios y normas de explotación racional de los recursos naturales no renovables y del ambiente, dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible y del fortalecimiento económico y social del país.	Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto organizar, planificar, regular y fomentar el aprovechamiento sustentable de minerales en el territorio nacional, en armonía con principios, normas y parámetros ambientales, sociales y culturales, con el propósito de avanzar hacia el desarrollo de una economía productiva, participativa e industrializada en el país; garantizar el abastecimiento de minerales; la distribución equitativa de los beneficios y la prestación de sus servicios con un enfoque territorial, étnico e incluyente; alcanzar condiciones dignas de existencia, particularmente en las zonas destinadas a esas operaciones; y, contribuir al logro de la transición energética justa, segura y gradual para todos los habitantes del país.	La ley 685 del 2001 Regula la exploración, explotación, y aprovechamiento de los recursos minerales en el territorio nacional, con fines de desarrollo económico. En cambio, La Nueva Ley Minera se enfoca en una visión más integral del desarrollo, priorizando no solo la explotación económica, sino también la sostenibilidad y el valor agregado local. Impulsar una minería con propósito, fomenta la reindustrialización, transición energética justa y diversificación productiva.

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley 685 del 2001 y la expedición de la versión más actualizada de la nueva Ley Minera.

Ahora bien, según el análisis realizado entre los distintos objetos de ley, se puede evidenciar la necesidad de dar claridad sobre varios conceptos abordados dentro de cada artículo, especialmente la diferencia entre sostenibilidad y sustentabilidad.

2.1. Cambio de paradigma: de una economía extractiva a una con propósito

El artículo 1 de la Ley 685 de 2001 utiliza el término "desarrollo sostenible", un concepto amplio que se refiere a satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas. En el contexto de la ley, el desarrollo sostenible busca una explotación racional de los recursos naturales no renovables, con el objetivo de equilibrar el crecimiento económico con la preservación ambiental y el bienestar social. La sostenibilidad se concibe desde una perspectiva macroeconómico y ambiental, en la que la minería puede continuar de manera responsable, sin agotar los recursos necesarios para las generaciones futuras (Muiner, 2005). El propósito es permitir que las actividades extractivas continúen, pero dentro de ciertos límites ambientales y sociales, integrando principios de explotación racional de recursos.

En cambio, la Nueva Ley Minera habla de "Aprovechamiento Sustentable" en el Artículo 1, lo que implica un enfoque más directo y responsable con respecto al uso y manejo de los recursos naturales. la sustentabilidad se entiende como el uso adecuado de los recursos naturales para garantizar su permanencia en el tiempo y se regenere su capacidad, evitando el deterioro o agotamiento (Shejtman, 2004). Además, este nuevo enfoque de la Nueva Ley, se articula estrechamente con la Transición Energética Justa y con la equidad en la distribución de los beneficios generados por la minería. La sustentabilidad, en este contexto, implica no solo mantener el equilibrio entre la extracción y la preservación, sino también asegurar que los beneficios se distribuyan equitativamente y que las comunidades afectadas a condiciones dignas. Así, se alinea con una visión más moderna y responsable de la minería, orientada a no comprometer el bienestar presente ni futuro.

Otro análisis que se puede evidenciar del articulado entre la comparación de ambas leyes es el Fomento de la Exploración y Explotación vs. Organización, Planificación y Regulación ya que, Ley 685 de 2001 centra su argumento en fomentar la exploración técnica y la explotación de los recursos mineros, tanto de propiedad estatal como privada. Este enfoque subraya un interés primario en incentivar la actividad minera para satisfacer la demanda interna y externa, con el propósito de maximizar el uso de los recursos disponibles, impulsando así el crecimiento económico y la producción minera. En cambio, la Nueva Ley Minera, cuenta con un enfoque hacia organizar, planificar y regular el aprovechamiento de los minerales de manera sustentable. Este cambio de verbo, de "fomentar" a "organizar y regular", refleja una mayor atención al control y la gestión del sector minero, donde la prioridad ya no es solo incentivar la explotación, sino hacerlo de manera ordenada, sostenible y en línea con un modelo productivo e industrializado. Esto responde a una visión más estructurada y balanceada del desarrollo minero.

El análisis comparado entre el articulado de la Ley 685 de 2001 y la Nueva Ley Minera habla de la Demanda Interna y Externa vs. Economía Productiva e Industrializada. Se menciona que la Ley 685 de 2001 se enfocaba explícitamente en satisfacer los requerimientos de la demanda

interna y externa de los recursos mineros. Esto sugiere un enfoque extractivista, orientado principalmente hacia la exportación y el abastecimiento del mercado global, priorizando el volumen y la competitividad en el mercado internacional. En cambio, la Nueva Ley Minera tiene como objetivo no es únicamente satisfacer la demanda, sino avanzar hacia una economía productiva e industrializada. Este cambio indica un desplazamiento hacia la agregación de valor a los recursos minerales dentro del país, fomentando su transformación en productos manufacturados o tecnológicos. En lugar de exportar simplemente materias primas, el país busca generar empleos y desarrollar capacidades productivas, creando una cadena de valor local e impulsando la reindustrialización.

En cuanto a otro concepto abordado en ambas leyes, la Explotación Racional y Desarrollo Sostenible vs. Aprovechamiento Sustentable y Transición Energética Justa, representan que, por un lado, la Ley 685 de 2001 menciona que la explotación racional de los recursos naturales no renovables y el desarrollo sostenible refleja una preocupación por mitigar los impactos ambientales de la minería, pero dentro del marco tradicional de la explotación de recursos. Si bien el concepto de sostenibilidad está presente, es tratado de manera más genérica, sin abordar los aspectos específicos de transición energética o de mitigación del cambio climático. Por otro lado, la Nueva Ley Minera introduce el concepto de aprovechamiento sustentable, lo que implica un uso equilibrado y consciente de los recursos, en armonía con el ambiente y las comunidades afectadas. Además, se destaca la Transición Energética Justa (TEJ) como un objetivo clave, lo cual evidencia una alineación con los compromisos globales de descarbonización y la transformación de la matriz energética hacia energías renovables. Esta transición no solo es ambiental, sino también justa, asegurando que las comunidades mineras afectadas por el fin del ciclo del carbón reciban apoyo en su reconversión económica.

Según lo mencionado en ambas leyes, en cuanto al tema del Fortalecimiento Económico y Social vs. Distribución Equitativa de Beneficios y Condiciones Dignas de Existencia la Ley 685 de 2001 enfatiza en el fortalecimiento económico y social está relacionado con los beneficios generales que la minería puede traer al país, pero no se detalla cómo estos beneficios serían distribuidos ni se aborda la equidad en su reparto. La ley confía en que la actividad minera, por sí sola, contribuirá a la economía y a la sociedad. En cambio, la Nueva Ley Minera busca explicar la distribución equitativa de los beneficios derivados de la actividad minera. Esto refleja una clara intención de reducir las desigualdades económicas y garantizar que los frutos de la minería beneficien de manera más directa y justa a las comunidades locales, particularmente a las zonas mineras más vulnerables. Además, se resalta la importancia de alcanzar condiciones dignas de existencia, lo que denota un enfoque mucho más incluyente y basado en los derechos humanos, ligado al bienestar socioeconómico de las regiones mineras.

Las reflexiones interpretativas sobre la comparación de ambas leyes, se hace necesario que la Nueva Ley Minera busque asegurar los minerales requeridos por el país para avanzar en la Reindustrialización, fortaleciendo el desarrollo agrícola e infraestructura para superar la extracción de minerales en bruto, fomento de encadenamientos productivos a través de mecanismos articulados como la Política Nacional de Reindustrialización 4129 del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES –, La Transición Energética Justa impulsada desde el Ministerio de Minas y Energía y los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva que se están implementando en Zona Andina y Cesar.

2.2. Minería con propósito: Una Oportunidad para el Desarrollo Socioeconómico del país

El proyecto de la Nueva Ley Minera para la Transición Energética Justa, la Reindustrialización Nacional y la Minería para la Vida propone una profunda transformación del sector minero en Colombia, sentando las bases para un modelo más sostenible, inclusivo y productivo. Esta ley busca corregir el modelo actual de explotación minera, basado principalmente en la exportación de materias primas, en favor de uno que impulse la reindustrialización, fomente una transición energética justa (TEJ) y promueva la diversificación productiva. Estos componentes clave representan un cambio de paradigma en la forma en que se concibe la minería en el país y son esenciales para asegurar su futuro económico, social y ambiental.

La minería con propósito, busca ser una minería que sea planificada conforme la presencia de los minerales estratégicos necesarios para la transición energética justa y gradual, la seguridad alimentaria, la industrialización y la infraestructura pública; que contemple la vocación de los territorios, su cultura y saberes; además, que prepare a las comunidades para la resiliencia ante los efectos del cambio climático; procurando la realización de la actividad minera en condiciones dignas; y, haciendo que la minería sea un instrumento de paz (MME,2023). En otras palabras, busca promover distintas acciones para cumplir con este cometido, entre ellas, impulsar la Nueva Ley Minera.

2.2.1. Reindustrialización del Sector en la Nueva Ley Minera

El sector minero colombiano ha sido tradicionalmente extractivo, centrado en la explotación de recursos como el carbón, el oro y el níquel, que luego son exportados sin mayor procesamiento. Sin embargo, la Nueva Ley Minera introduce un enfoque de reindustrialización que busca transformar la minería en una actividad generadora de valor agregado. Según el artículo 1º del proyecto de ley, el objetivo es "organizar, planificar y regular el aprovechamiento sustentable de minerales [...] en armonía con normas ambientales y sociales" (Congreso de la República, 2024), con el fin de avanzar hacia una economía más productiva e industrializada. Este cambio permitirá que el país aproveche al máximo sus recursos minerales al integrarlos en cadenas de valor industriales locales, contribuyendo a la creación de empleo, el desarrollo tecnológico y la reducción de la dependencia de las exportaciones de materias primas sin procesar.

La creación de Áreas de Minerales Estratégicos (AME) es una medida destacada en este sentido. Estas áreas estarán destinadas a la extracción de minerales considerados esenciales para el desarrollo industrial del país, como las arenas silíceas, fundamentales para industrias emergentes, entre ellas las energías renovables y la tecnología. La reindustrialización no solo proporcionará nuevas oportunidades económicas, sino que también fortalecerá la soberanía tecnológica y productiva de Colombia, permitiendo una mayor resiliencia frente a fluctuaciones en los precios internacionales de los recursos naturales.

2.2.1.1. Transición Energética Justa (TEJ) en la Nueva Ley Minera

El contexto global actual exige una acción urgente frente a la crisis climática. Colombia, El 29 de diciembre del 2020 entregó a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) la actualización de sus metas asociadas a la reducción de emisiones de carbono con el propósito de transformar su matriz energética. La Transición Energética Justa (TEJ) es un elemento central de la Nueva Ley Minera, abordado en varios artículos clave, como el artículo 23, que establece la prohibición de adjudicar nuevos contratos para la exploración y explotación de carbón térmico.

La minería del carbón ha sido una fuente importante de ingresos y empleo en regiones como La Guajira y el Cesar, pero la dependencia de este mineral se ha vuelto insostenible tanto desde una perspectiva ambiental como económica. El impulso de la TEJ busca reconvertir estas economías hacia fuentes de energía más limpias, como la energía solar y eólica, para garantizar una reducción progresiva de las emisiones de gases de efecto invernadero. Este cambio requiere una transformación no solo en la matriz energética, sino también en el empleo y las infraestructuras locales, de manera que las comunidades mineras no se vean desprotegidas durante la transición. El plan de transición propuesto por el Ministerio de Minas y Energía incluye mecanismos de sustitución, reconversión y diversificación económica para los trabajadores del sector del carbón, lo cual garantiza una transición socialmente equitativa.

2.2.1.2. Diversificación productiva

La diversificación productiva es un eje central para romper con la dependencia de la extracción de materias primas, que ha marcado el desarrollo económico de muchas regiones mineras en Colombia. La nueva ley introduce la creación de Áreas para la Formalización Minera (AFM), donde se promoverá no solo la formalización de pequeñas y medianas actividades mineras, sino también el desarrollo de proyectos productivos alternativos en sectores como la agricultura, el turismo y la tecnología.

La diversificación productiva tiene como objetivo estabilizar las economías locales, proporcionando alternativas económicas para las comunidades que dependen de la minería. En este sentido, la ley también apunta a fortalecer las capacidades locales para integrar nuevos sectores productivos, lo que no solo ayudará a reducir la pobreza en las regiones mineras, sino que también fomentará un crecimiento económico más inclusivo y sostenible. Este enfoque de diversificación productiva se fundamenta en la idea de que las economías regionales no deben depender únicamente de los recursos naturales, sino que deben basarse en una combinación de sectores que ofrezcan estabilidad económica a largo plazo.

2.2.1.3. Consideraciones sobre las oportunidades que tiene la Nueva Ley minera para el país

La transformación de la política minera de Colombia, a través de la nueva Ley Minera, representa una oportunidad histórica para reestructurar la economía del país. Al pasar de un modelo extractivo a una economía productiva con propósito, Colombia no solo podrá mitigar los riesgos asociados con la dependencia de los combustibles fósiles, sino que también podrá integrarse en las cadenas de valor globales en sectores estratégicos como la energía limpia y la tecnología avanzada.

A través de la integración de la minería con otras actividades económicas y productivas, el país podrá superar su dependencia de la exportación en bruto de minerales y crear una economía más diversificada y sostenible. Los beneficios económicos y sociales derivados de esta nueva legislación son claros, incluyendo la creación de empleo, el aumento del valor agregado y la mitigación de las disparidades regionales.

La implementación de la Nueva Ley Minera es esencial para el futuro económico de Colombia por varias razones:

- *Cambio de la matriz productiva para la industrialización de la economía nacional:* Al fomentar la reindustrialización y la diversificación productiva, la ley ayuda a reducir la dependencia de las exportaciones de materias primas volátiles, como el carbón y el oro. Esto permitirá que el país sea menos vulnerable a las fluctuaciones de los precios internacionales y promueva una economía más resiliente.

- *Crecimiento inclusivo:* La transición hacia una minería más productiva y sostenible tiene el potencial de crear empleo en sectores de alta tecnología y energías renovables, proporcionando nuevas oportunidades para las comunidades mineras, que tradicionalmente han estado excluidas del desarrollo económico del país.

- *Sostenibilidad ambiental:* La prohibición de nuevos contratos para la explotación de carbón y el impulso de la TEJ subrayan el compromiso del país con la reducción de sus emisiones de carbono, alineándose con los acuerdos internacionales para combatir el cambio climático. Esto no solo protegerá los ecosistemas locales, sino que también mejorará la competitividad de Colombia en el contexto de una economía global que valora cada vez más la sostenibilidad.

- *Fortalecimiento institucional:* La planificación minera, tal como se detalla en los artículos 12 a 19, establece un marco regulatorio robusto que garantiza un aprovechamiento más equitativo y responsable de los recursos minerales. Este enfoque coordinado asegura una distribución más justa de los beneficios y promueve la participación ciudadana y de las comunidades locales en la toma de decisiones sobre la minería.

La Nueva Ley Minera representa un cambio trascendental para Colombia, al transformar la minería en un motor de reindustrialización, facilitar la Transición Energética Justa y promover la diversificación productiva. Estos enfoques, debidamente integrados en la ley, son vitales no solo para el crecimiento económico, sino también para garantizar la justicia social y la sostenibilidad ambiental en un contexto global en constante cambio.

2.3. Título Primero: Disposiciones Generales

2.3.1. Capítulo I: Objeto, ámbito de aplicación y principios

El proyecto de ley por medio del cual se expide la "Ley Minera para la Transición Energética Justa, la Reindustrialización Nacional y la Minería para la Vida" que se pone a consideración del Congreso de la República, es una norma de carácter especial para el sector minero que busca "regula[r] las relaciones jurídicas que se desarrollen entre las entidades públicas del orden nacional, regional, departamental, local y de derecho público de carácter especial; entre éstas y los particulares; y las de éstos últimos entre sí, en el marco de las actividades que integran las diversas fases del ciclo minero"[29].

Esta normativa, en caso de ser acogida, tiene la vocación de ser una ley de carácter especial para el sector minero en desarrollo de los mandatos constitucionales [30] relacionado "los minerales y su aprovechamiento sustentable y planificado"[31]. En todo caso, "las situaciones o fenómenos que no estén expresamente regulados en esta ley se aplicarán las disposiciones civiles, comerciales, administrativas, ambientales y/o laborales vigentes, por remisión directa o aplicación supletoria cuando guarden coincidencia"[32].

Como se verá a continuación, este proyecto de ley que presentamos ante el Congreso de la República parte de la base de que la propiedad de los minerales son exclusiva propiedad del Estado, en los términos establecidos por la Constitución. Además, que la planificación, administración y aprovechamiento de los minerales se orientan bajo unos principios y garantías mínimas, conforme con lo dispuesto por la Carta Política y la interpretación que de ellos ha realizado la Corte Constitucional, así como en los tratados, jurisprudencia de tribunales internacionales y en otros instrumentos internacionales suscritos por Colombia. Finalmente, hay unos tipos de minería sobre las cuales se ciñe la competencia de las entidades que comprenden el sector minero y sobre estas, se realiza un reconocimiento y resignificación y la determinación de unos efectos jurídicos a lo largo de la propuesta.

2.3.1.1. Propiedad y administración de los minerales

El artículo 1° de la Constitución Política de 1991, establece que Colombia es un estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, con autonomía de sus autoridades territoriales. En consonancia con ellos el artículo 332 determina que "[e]l Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, lo que incluye de forma explícita los minerales, independientemente de la propiedad, posesión o tenencia de los terrenos superficiales.

[29] Artículo 2 (ámbito de aplicación) del proyecto de ley por medio del cual se expide la "Ley Minera para la Transición Energética Justa, la Reindustrialización Nacional y la Minería para la Vida". En adelante siempre que se haga referencia a algún artículo de esta propuesta de articulado se usará la expresión "proyecto de ley".
[30] Particularmente, de acuerdo con lo establecido con el artículo 3 (regulación completa), "los mandatos de los artículos 2, 4, 7, 8, 9, 25, 26, 38, 43, 63, 72, 79, 80, 93, 246, 286, 287 el parágrafo del artículo 330, los artículos 332, 334, 360, 361 y 366 de la Constitución Política de Colombia".
[31] Artículo 3. (Regulación completa) del proyecto de ley.
[32] Artículo 3. (Regulación completa) del proyecto de ley.

Este mandato se complementa con el artículo 334 de la constitución política que faculta al Estado a intervenir por mandato de la Ley, en la explotación de recursos naturales, con el propósito de racionalizar la economía y velar por el interés general.

A su vez, el artículo 80 de la Constitución, establece que el Estado será el encargado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su sostenibilidad, su conservación, restauración o sustitución.

En cuanto a la contraprestación para la explotación de estos recursos los artículos 360 y 361 de la Constitución Política disponen que las regalías derivadas deben ser percibidas por el Estado y distribuidas con criterios de equidad territorial para la financiación de proyectos de inversión pública que contribuyan al desarrollo de las entidades territoriales.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha interpretado que la expresión "Estado" debe entenderse en un sentido amplio, incluyendo tanto el nivel nacional como los entes territoriales, con el fin de evitar la concentración centralista de los beneficios derivados de la explotación de los recursos naturales. En este contexto, la titularidad estatal sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables, entre ellos los minerales, no es solo una propiedad formal, sino que conlleva una obligación activa del Estado de administrar, regular, controlar y proteger estos recursos en beneficio del interés colectivo, sin perjuicio de los derechos adquiridos conforme a las leyes preexistentes."[33].

Desde el punto de vista técnico, la normativa vigente ha permitido interpretaciones laxas que, en algunos casos, han debilitado la función pública en la gestión de los recursos mineros. Por medio de contratos de concesión y otras figuras jurídicas, se ha delegado de facto la planificación y ejecución de la actividad minera a empresas privadas, muchas veces sin los controles adecuados ni una visión estratégica de largo plazo. Esto ha conducido a vacíos en la vigilancia del impacto social y ambiental, en la redistribución de beneficios económicos y en la protección de derechos de comunidades étnicas y territoriales. Además, el modelo actual ha favorecido una lógica extractiva de corto plazo, que prioriza el lucro empresarial sobre el bienestar colectivo y la sustentabilidad.

Frente a este contexto, este proyecto de ley reafirma que todos los minerales yacentes en el territorio nacional, sin importar su clase, estado físico o ubicación, son de propiedad exclusiva del Estado, incluso si se encuentran en predios de propiedad privada o de comunidades.

También establece de manera enfática que la administración y disposición de estos recursos es una facultad exclusiva del Estado, que debe ejercerse conforme a los principios constitucionales y con pleno respeto de los derechos fundamentales, como lo establece en el artículo 4.

Esta disposición busca cerrar brechas interpretativas, impedir la desnaturalización del rol del Estado en la gobernanza minera, y garantizar que el aprovechamiento de los minerales responda a una lógica de planificación pública, equidad social, sustentabilidad ambiental y defensa del interés general. Al consolidar la titularidad estatal sobre los minerales y su gestión estratégica, se fortalece la soberanía nacional sobre estos bienes comunes y se promueve un modelo de desarrollo minero más justo, inclusivo y responsable, como lo expresan los artículos 5 y 6.

Expresamente frente a la titularidad de las regalías y de los recursos naturales no renovables y el subsuelo en cabeza del Estado, la Corte Constitucional al analizar los antecedentes de la expedición de los artículos 58, 332 y 360 de la Constitución Política, indició que:

> (...) en varias ocasiones los miembros de la Asamblea indicaron explícitamente que en materia de Hacienda Pública la palabra Estado no es un sinónimo de Nación sino que es un concepto más general que engloba a todos los niveles territoriales. Por ejemplo, en el debate en la Comisión Segunda sobre la propiedad del subsuelo, expresamente se señaló que era necesario sustituir la propiedad nacional entonces vigente por una 'propiedad del Estado representado en la Nación, departamentos y municipios.' (...)
>
> Conforme a lo anterior, es claro que la Asamblea Constituyente evitó atribuir a la Nación la propiedad de los recursos no renovables, para evitar la centralización de sus beneficios, pero que tampoco quiso, por razones de equidad y de equilibrio regional, municipalizarlos o atribuir su propiedad a los departamentos. En ese orden de ideas, resulta perfectamente lógico que la titularidad de tales recursos y de las regalías que genera su explotación sea de un ente más abstracto, que representa a todos los colombianos y a los distintos niveles territoriales, esto es, del Estado colombiano como tal, quien es entonces el propietario de los recursos no renovables y el titular de las regalías.[34]

Lo anterior, implica que, la elección de la palabra Estado no fue casual, y que tanto la Nación como las entidades territoriales y la población - como componentes y elementos estructurales del Estado-, son las propietarias de los minerales. En ese sentido, las competencias concurrentes atribuidas al Estado en materia de recursos naturales no renovables deben ser ejercidas por los diferentes niveles territoriales, de acuerdo con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley, según el artículo 288 constitucional.

Finalmente, se resalta que este proyecto de ley propone como eje fundamental la reforma y actualización del régimen económico minero, especialmente en lo relacionado con las regalías, contraprestaciones adicionales y los beneficios sociales derivados de la actividad minera. En este marco, los artículos 118 a 121 actualizan el régimen de regalías, introducen nuevas figuras complementarias y reafirman la función pública de estos recursos.

[33] Ver Corte Constitucional, sentencia C- 221 de 1997, C-983 de 2010, C-389 de 2016 y SU-095 de 2018.

[34] Corte Constitucional, sentencia C-221 de 1997, citada en Corte Constitucional, sentencia SU-095 de 2018.

Un cambio significativo, es que el artículo 118 establece que **toda explotación de minerales**, sean estos principales, subproductos o asociados, **genera el pago de una regalía**, calculada sobre el **producto bruto extraído en boca o borde de mina**, y pagadera en dinero o especie.

Esta disposición responde a la necesidad de **precisar y ampliar el ámbito de causación de regalías**, evitando vacíos normativos que han permitido en el pasado elusión, subregistro o fragmentación de la producción. También incluye expresamente las **captaciones de minerales por medios naturales**, como ocurre en ciertas explotaciones aluviales, así como los **registros de propiedad privada vigentes**, reconociendo que aun en esos casos subsiste la obligación de pagar regalía por tratarse de bienes de dominio público.

A las regalías se suma la **contraprestación económica adicional**, definida en el artículo 121, que constituye una **participación directa en el valor de la producción** para todos los minerales extraídos en el área contratada, con periodicidad trimestral. Esta figura busca asegurar que el Estado reciba una **retribución proporcional y complementaria al rendimiento económico del proyecto**, particularmente en contextos donde las regalías pudieran resultar insuficientes frente al valor total explotado.

La liquidación de esta contraprestación se realizará con base en los **precios de referencia fijados por la UPME**, lo cual garantiza una base objetiva y actualizada, alineada con las dinámicas del mercado.

Este instrumento se alinea con la jurisprudencia del **Consejo de Estado** y de la **Corte Constitucional** (v.gr. Sentencia C-221 de 2012) sobre la potestad del Estado de **establecer cargas económicas diferenciadas** para el aprovechamiento de recursos naturales, con criterios de proporcionalidad y equidad interterritorial.

A su vez, el artículo 122 introduce un **mecanismo de estabilización y ajuste** de la contraprestación adicional mediante la incorporación de **cláusulas de precios altos y bajos**. Ello permite que, en contextos de **precios internacionales extraordinariamente altos**, el Estado obtenga un mayor beneficio (regla de progresividad), mientras que en momentos de precios bajos, se pueda reducir temporalmente la carga para garantizar la viabilidad económica del proyecto.

Este tipo de cláusulas ya ha sido adoptado en diversos países mineros y responde a la necesidad de contar con un **sistema flexible, justo y adaptable a las fluctuaciones del mercado internacional**, sin sacrificar la finalidad pública de los recursos.

Finalmente, se incorpora formalmente en el artículo 121 la noción de **contraprestación social**, entendida como el conjunto de **acciones sociales obligatorias a favor de las comunidades**, incluidas en el Plan de Gestión Social de cada contrato. Esta medida se orienta a que las empresas mineras **compensen de manera directa y con enfoque territorial los impactos generados**, mediante proyectos de educación, salud, género, infraestructura, empleabilidad, formación para el trabajo, entre otros.

Este componente reconoce que la minería genera **externalidades sociales** que no siempre se cubren mediante mecanismos financieros tradicionales como la regalía, y que requieren de una intervención directa, participativa y programada con las comunidades locales. En consecuencia, esta disposición busca **garantizar el principio de equidad territorial** y contribuir al cierre de brechas sociales en los entornos mineros, de acuerdo con lo señalado por la **Sentencia C-123 de 2014** sobre los deberes estatales de planificación participativa y respeto a los derechos colectivos y territoriales.

2.3.1.2. Principios y garantías mínimas para la planificación, administración y aprovechamiento de los minerales

2.3.1.3. Principios orientadores

El proyecto de ley introduce un catálogo de principios que orientarán la planificación, administración y el aprovechamiento minero del país. Esta incorporación tiene fundamento en lo establecido en la Constitución Política de Colombia, especialmente en sus artículos 1,2,8,79,80,333 y 334, que consagran la función social y ecológica del Estado, la obligación de proteger el medio ambiente y la necesidad de promover un desarrollo económico sostenible que respete los derechos fundamentales.

Adicionalmente, esta propuesta encuentra respaldo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y en los estándares internacionales de derechos humanos, así como en la doctrina del sistema internacional de Derechos Humanos, que han reconocido el deber de los Estados de garantizar que la explotación de los recursos naturales se realice conforme a los principios de equidad, justicia ambiental, sostenibilidad y respeto por los derechos de las comunidades.

Desde el punto de vista técnico se identificó que el actual régimen minero carece de un marco de principios claros, lo cual ha dificultado la interpretación normativa, ha generado varios vacíos en la toma de decisiones administrativas y ha contribuido a conflictos socioambientales. Esta ausencia ha limitado la capacidad del Estado para aplicar criterios integrados que permitan armonizar el desarrollo económico con la protección de los ecosistemas, los derechos de los pueblos étnicos y el interés general. Por ello, la incorporación de principios explícitos busca dotar de coherencia y unidad a toda la legislación minera, y brindar un marco interpretativo que orienta tanto a las autoridades como a los particulares involucrados en el ciclo minero.

En consecuencia, este articulo propone la inclusión de un conjunto de 20 principios esenciales derivados del análisis comparado, de la jurisprudencia nacional e internacional y de las mejores prácticas en gobernanza de recursos naturales que deberán guiar toda la interpretación y aplicación de esta ley.

El principio de soberanía sobre los minerales encuentra un respaldo en el marco constitucional colombiano, en especial en los artículos 332, 334, 360 y 361 de la Constitución Política, los cuales establecen que el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables y que le corresponde su administración y regulación bajo criterios de sostenibilidad y equidad. En concordancia, el articulo 80 de la constitución establece el deber estatal de planificar el uso de los recursos naturales para garantizar su aprovechamiento sostenible Así mismo, la Corte constitucional ha interpretado que la expresión "Estado" debe entenderse en un sentido amplio e incluyente, comprendido tanto al nivel nacional como a las entidades territoriales de ordenamiento constitucional dispone que la explotación de estos recursos es una actividad permitida y autorizada para ser desarrollada en el territorio nacional en los términos en que lo establezca ley.[35]

Conforme a lo anterior, el Estado colombiano, como propietario de los recursos naturales no renovables dentro de los que se encuentran los minerales, no solo tendría que planear la estrategia de explotación de los recursos no renovables, sino que debería intervenir ese mercado para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, distribuir equitativamente los beneficios del desarrollo y preservar el medio ambiente, en el marco de la sustentabilidad.[36]

Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que *"la propiedad del subsuelo y de los recursos naturales no renovables está en cabeza de las autoridades estatales de los distintos órdenes territoriales y también de la población colombiana como componentes y elementos estructurales del Estado"*.[37]

En consecuencia, la Corte Constitucional ha concluido que los artículos constitucionales que definen competencias en materia de recursos naturales no renovables al referirse al concepto de Estado, hacen alusión a su concepción en sentido amplio (Nación, entidades territoriales y población)[38], y en consecuencia, a facultades concedidas tanto a entidades e instituciones del nivel nacional como de los niveles territoriales en forma conjunta, por lo que *"[n]i la nación (nivel nacional o central) ni las entidades territoriales tienen competencias absolutas en materia de explotación del subsuelo y de los RNNR"*.[39]

En cuanto a la administración de los recursos naturales no renovables y del subsuelo, la Corte Constitucional ha reconocido que:

> En Colombia la administración del subsuelo ha requerido históricamente de regulación, normativa y estructura institucional específicas en razón de que el Estado detenta su propiedad y de la importancia y la riqueza que representan para el país los recursos naturales no renovables, así como también del carácter técnico y especializado de las actividades que se realizan para su explotación y de los impactos que generan estas operaciones en términos ambientales, sociales, culturales y económicos, entre otros. Así pues, diferentes disposiciones constitucionales, leyes, decretos y actos administrativos en general regulan la explotación de recursos naturales no renovables, y lo hacen en forma particular y específica como consecuencia de las complejidades que representa el uso del subsuelo.[40]

Por estas razones, el presente proyecto de ley establece como principio orientador del régimen minero la soberanía del Gobierno Nacional sobre la administración, planificación y decisión del aprovechamiento de los minerales de propiedad estatal. Este principio reconoce la facultad estatal para adoptar las normas y medidas necesarias en todas las fases de la actividad minera —prospección, exploración, explotación, beneficio, transformación, transporte, promoción, comercialización y cierre de operaciones—, asegurando que dicho desarrollo sea racional, planificado y sostenible. Asimismo, este principio refuerza la necesidad de actuar en coordinación, concurrencia y subsidiariedad con las entidades territoriales y con las autoridades representativas de los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y el pueblo Rrom, respetando sus derechos, competencias territoriales y los principios de participación y consulta previa.

El principio de prevalencia del agua responde a la necesidad de garantizar que la planificación, administración y aprovechamiento minero respeten los ciclos naturales del agua y protejan su disponibilidad como derecho fundamental, bien común y eje estructurador del ordenamiento ambiental.

Desde el derecho constitucional colombiano, el agua ha sido reconocida por la Corte Constitucional como un recurso esencial para la vida, no solo por su función en el consumo

---

[35] Ver Corte Constitucional, sentencia SU-095 de 2018.
[36] Sección Primera del Consejo de Estado, sentencia del 4 de agosto de 2022 y adicionada el 29 de septiembre de 2022, acción popular con radicado 25000234100020130245901.
[37] Corte Constitucional, sentencia SU-095 de 2018.
[38] Ver Corte Constitucional, sentencia C- 221 de 1997, C-983 de 2010, C-389 de 2016 y SU-095 de 2018.
[39] Corte Constitucional, sentencia SU-095 de 2018. Ver Corte Constitucional, sentencia C-123 de 2014.
[40] Corte Constitucional, sentencia SU-095 de 2018.

humano, sino también como componente estructural del ambiente y soporte de la biodiversidad. En este sentido, en la **Sentencia T-740 de 2011**, la *Corte afirmó que:*

"el agua en cualquiera de sus estados es un recurso natural insustituible para el mantenimiento de la salud y para asegurar la vida del ser humano; (...) es patrimonio de la Nación, un bien de uso público y un derecho fundamental."

De igual forma, en la **Sentencia T-622 de 2016**, se reiteró que:

"el derecho al agua potable destinada al consumo humano es un derecho fundamental, en tanto su afectación lesiona gravemente garantías fundamentales, entre otras, a la vida digna, la salud y el medio ambiente."

Esta visión ha sido armonizada con los estándares internacionales. La **Observación General No. 15** del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU ha sido interpretada por la Corte como fuente válida para orientar la política pública, y en la **Sentencia C-300 de 2021**, se precisó que:

"El goce del derecho al agua debe garantizarse en tres dimensiones: (a) disponibilidad, que se refiere a que el abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos; (b) accesibilidad; y, (c) calidad."

Además, la Corte ha subrayado que el Estado tiene el deber de:

"adoptar estrategias y programas amplios e integrados para velar porque las generaciones presentes y futuras dispongan de agua suficiente y salubre" (C-300 de 2021).

Este enfoque impone una especial responsabilidad sobre las actividades mineras, las cuales deben ser evaluadas desde su potencial afectación sobre las fuentes hídricas, los ecosistemas que las soportan y el acceso equitativo al agua. Por ello, esta propuesta legislativa incorpora el **principio de prevalencia del agua** como criterio superior para regir la toma de decisiones sobre el aprovechamiento de recursos mineros.

En consecuencia, el Estado —a través de esta ley— debe garantizar que la minería no comprometa el acceso al agua presente ni futura, ni los ecosistemas asociados, en cumplimiento del deber de protección constitucional y ambiental. Así, el principio se erige como instrumento para reforzar el enfoque preventivo y precaucionario frente a los posibles daños a los cuerpos de agua, promoviendo un desarrollo sustentable que ponga la vida y los derechos de las comunidades y la naturaleza en el centro de la actividad minera.La incorporación del **principio de aprovechamiento minero sustentable** responde al deber del Estado y de la sociedad de garantizar que la actividad minera se ejerza respetando los derechos humanos, la naturaleza y las funciones vitales de los ecosistemas, considerando el carácter no renovable y finito de los recursos extraídos. Así, se busca asegurar que la minería no comprometa la resiliencia de los territorios ni el equilibrio ecológico, y que respete la vida, las culturas y los derechos de las comunidades urbanas, rurales, indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y del pueblo Rrom.

Este principio encuentra respaldo expreso en la jurisprudencia constitucional y en el marco constitucional colombiano. La **Corte Constitucional** ha afirmado que *"la defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho"* y que el mismo hace parte de una "Constitución ecológica" que exige regular las relaciones entre la comunidad y la naturaleza para garantizar su conservación. Ha sostenido también que *"el crecimiento sustentable permite satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas propias"* (Sentencias C-137 de 1996 y T-411 de 1992), y que la minería debe armonizarse con la protección ambiental como "responsabilidad prioritaria del Estado" (C-123 de 2014).

De igual forma, el **Consejo de Estado** ha reconocido que la actividad minera debe desarrollarse conforme a un modelo de desarrollo sostenible, fundado en los principios de equidad, inclusión y sustentabilidad, según lo establecido en los artículos 8°, 58, 63, 79, 80 y 95 de la Constitución. Este modelo debe garantizar el uso racional de los recursos, la conservación ecológica y la distribución justa de los beneficios de la explotación.

Este principio también se alinea con el desarrollo del derecho internacional ambiental. Desde 1972, con la Conferencia de Estocolmo, y posteriormente con el informe *"Nuestro Futuro Común"* (1987), se ha insistido en que el desarrollo sostenible debe satisfacer las necesidades del presente sin poner en riesgo las de las generaciones futuras. Asimismo, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el manifiesto *"Por una Ética para la Sustentabilidad"* han señalado la necesidad de reconocer los límites ecológicos y culturales del desarrollo, y de promover una nueva racionalidad que priorice la equidad social, ambiental y cultural.

En Colombia, esta visión se consolidó con la Constitución de 1991, considerada una **Constitución ecológica**, al establecer el deber de proteger la diversidad biológica, conservar las áreas de especial importancia ecológica, planificar el manejo de los recursos naturales y fomentar la educación ambiental (arts. 79, 80 y 95-8). A ello se suma la Ley 99 de 1993, que consagra el principio de desarrollo sostenible como guía de la política ambiental, entendida como el crecimiento económico con mejora del bienestar social, sin agotar la base natural.

Por todo lo anterior, este principio exige que la planificación, la administración y el ejercicio de la minería se basen en el respeto a la capacidad de carga ambiental y la protección de los saberes territoriales, ecológicos y culturales. La actividad minera deberá orientarse a generar justicia ambiental y social, y garantizar condiciones de vida dignas sin depender de modelos de explotación que comprometan la sostenibilidad de los ecosistemas o la pervivencia de las comunidades.

El principio de solidaridad intergeneracional es fundamental para la planificación, administración y aprovechamiento minero, pues obliga a todos los actores involucrados a adoptar todas las medidas y alternativas necesarias para que la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes no ocurra a expensas de los derechos y el bienestar de las generaciones futuras. Esto cobra especial relevancia en el contexto actual, marcado por la crisis climática y las consecuencias negativas que la actividad minera genera sobre los territorios, los ecosistemas y sus funciones vitales.

La preocupación mundial frente a la crisis climática, el agotamiento de recursos naturales y la pérdida de biodiversidad ha llevado a los Estados a reconocer la urgente necesidad de tomar decisiones que protejan el desarrollo humano hacia el futuro. En este sentido, se entiende que el progreso debe garantizar las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas, conforme al concepto de desarrollo sostenible que ha sido ampliamente respaldado por múltiples instrumentos internacionales.

Diversos tratados y convenciones, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados por la ONU en 2015, la Convención Marco sobre Cambio Climático y el Convenio sobre Diversidad Biológica, reconocen la importancia de proteger a las generaciones futuras mediante acciones inmediatas que aseguren un ambiente sano, equitativo y en condiciones vivibles. Dichos instrumentos internacionalmente reconocidos establecen una responsabilidad compartida de los Estados y sus ciudadanos para preservar el medio ambiente y los recursos naturales para las generaciones venideras.

En Colombia, la Corte Constitucional ha sido clave en la protección del medio ambiente y la promoción del principio de solidaridad intergeneracional. Ha establecido una sólida jurisprudencia que reconoce el derecho a un ambiente sano no solo para los habitantes actuales, sino también para las generaciones futuras. Esto se fundamenta en principios constitucionales como el artículo 1, que define a Colombia como un Estado social de derecho basado en la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad; y el artículo 95, que impone a todos los ciudadanos el deber de actuar conforme a la solidaridad social, incluyendo la protección del ambiente.

El derecho a un medio ambiente sano, consagrado en el artículo 79 de la Constitución Política, ha sido interpretado por la Corte como un derecho intergeneracional, exigiendo al Estado la protección y conservación de los recursos naturales para asegurar la calidad de vida y la viabilidad ambiental para las generaciones futuras. La Corte ha reafirmado que la conservación ambiental es un cometido esencial del Estado, garantizando la supervivencia y bienestar tanto de las generaciones presentes como de las que aún están por venir.

Además, la Corte ha destacado que el desarrollo sostenible debe equilibrar la satisfacción de las necesidades actuales sin superar la capacidad de carga de los ecosistemas, base fundamental para la actividad productiva y la calidad de vida. En este marco, la solidaridad intergeneracional se convierte en el criterio básico para la regulación y manejo de los recursos naturales, tal como lo establece el Código de Recursos Naturales, que señala que el crecimiento económico debe respetar los límites ecológicos y proteger la salud y bienestar no solo de los colombianos de hoy, sino también de los futuros habitantes del territorio nacional.

En conclusión, dado que el medio ambiente y su biodiversidad constituyen un componente esencial para la supervivencia humana, es prioritario que el principio de solidaridad intergeneracional guíe todas las decisiones y actividades mineras. Así se garantizará que las actuales generaciones puedan satisfacer sus demandas sin comprometer los derechos y la calidad de vida de las generaciones futuras, especialmente ante los retos de la crisis climática y los impactos sobre los territorios y ecosistema.

El principio de prevención establece que cuando exista conocimiento de los riesgos o daños que pueda ocasionar la minería, las autoridades competentes y demás actores involucrados deberán adoptar decisiones antes de que se produzcan esos riesgos o daños, que los potenciales afectados no están obligados a soportar, con el fin de reducir sus repercusiones o evitarlos, y así salvaguardar otros bienes jurídicos y derechos protegidos por la Constitución y la ley.

En virtud de este principio, toda actividad minera debe realizarse con la debida diligencia, adoptando medidas para prevenir, mitigar, corregir y compensar sus impactos, evitando la materialización de daños antijurídicos y la generación de pasivos ambientales y sociales.

A nivel internacional, la importancia del principio de prevención fue reconocida por primera vez en la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano de 1972. Posteriormente, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1992 reforzó este principio como uno de los fundamentos para alcanzar un desarrollo sostenible. El Convenio sobre la Diversidad Biológica también establece la obligación de prevenir la pérdida de biodiversidad y conservar de manera sostenible los recursos biológicos.

En el orden nacional, la Constitución Política de 1991 incorpora el principio de prevención al consagrar el derecho a un ambiente sano y la obligación del Estado de proteger los recursos naturales y prevenir los factores de deterioro ambiental. La Corte Constitucional ha señalado que la Constitución dispone como principio fundamental la obligación estatal e individual de proteger las riquezas culturales y naturales (artículo 8°), y reconoce en los artículos 79, 80 y 95 las pautas que rigen la relación entre el ser humano y el ecosistema, estableciendo deberes de protección y facultades para prevenir y controlar el deterioro ambiental.

La Ley 99 de 1993, en su artículo 1, numeral 9, señala que la prevención de desastres es materia de interés colectivo y las medidas para evitar o mitigar sus efectos serán de obligatorio cumplimiento, consagrando la prevención como principio general de la política ambiental.

Este principio opera antes de que se ocasione un daño ambiental, facultando al Estado para actuar con anticipación ante riesgos o afectaciones que comprometan el ambiente y los derechos relacionados con su goce. Aplica cuando existe certeza suficiente sobre los riesgos derivados de proyectos, obras o intervenciones que afectarán el ambiente, interrumpiendo la cadena causal para prevenir la consumación del daño.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-703 de 2010, ha diferenciado el principio de prevención del de precaución, señalando que el primero opera cuando es posible conocer con anticipación las consecuencias ambientales de un proyecto, permitiendo a la autoridad adoptar decisiones previas para reducir o evitar riesgos o daños, mediante mecanismos como la evaluación de impacto ambiental y la expedición de autorizaciones previas.

Teniendo en cuenta los impactos que la minería puede generar en el ambiente y los territorios, muchos de ellos conocidos de antemano, es necesario que la planificación, administración y aprovechamiento minero se guíen por el principio de prevención. Por ello, cuando se identifiquen riesgos o daños potenciales específicos derivados de la actividad minera, las autoridades competentes y demás actores, bajo el marco de la debida diligencia, deberán adoptar las medidas adecuadas para prevenir, mitigar, corregir y compensar esos impactos, evitando la materialización de daños antijurídicos y la configuración de pasivos ambientales y sociales.

Por lo tanto, se propone incluir de manera explícita en el marco normativo minero el principio de prevención, estableciendo la obligación para las autoridades competentes y demás actores de adoptar, con la debida diligencia, medidas anticipadas y eficaces que garanticen la protección del ambiente y los derechos constitucionales, asegurando un desarrollo minero sostenible y responsable.

El principio de precaución es un pilar fundamental en la protección ambiental, especialmente en actividades como la minería que pueden causar daños graves o irreversibles al ambiente, al paisaje y a la salud pública. Este principio establece que la falta de certeza científica absoluta sobre la relación causal entre una actividad y un posible daño no debe ser una excusa para postergar la adopción de medidas que impidan dicho daño.

A nivel internacional, la Declaración de Río de 1992 consagra este principio en su Principio 15, y es reiterado en otros instrumentos como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes. En Colombia, está respaldado por la Constitución Política en sus artículos sobre derecho a un ambiente sano y los deberes de protección ambiental, y se encuentra explícitamente en la Ley 99 de 1993 (artículo 1, numerales 1 y 6).

La Corte Constitucional ha señalado que, ante la incertidumbre científica, las autoridades deben actuar de manera motivada y responsable para prevenir daños graves e irreversibles, responsabilizando tanto al Estado como a los particulares en esta tarea. La jurisprudencia ha establecido que no es necesario contar con certeza científica absoluta para adoptar medidas preventivas cuando existe un riesgo plausible.

Por lo tanto, se propone que la planificación, administración y aprovechamiento minero se guíen por este principio, de modo que, frente a la falta de certeza científica sobre los impactos de la minería, se adopten medidas precautorias que prioricen la protección del medio ambiente y la salud pública, evitando daños irreparables a las generaciones presentes y futuras.

El principio de gestión del riesgo, seguridad y salvaguarda establece que el Estado, las comunidades y los particulares involucrados en el ciclo minero deben actuar de manera coordinada, aunque diferenciada, para gestionar integralmente el riesgo, evitar amenazas, daños antijurídicos y la generación de pasivos ambientales derivados de las actividades mineras. Esta gestión busca reducir la vulnerabilidad de las poblaciones, los medios de subsistencia y los bienes naturales, así como aumentar las condiciones de seguridad en las operaciones mineras y proteger a las personas que laboran en el sector.

La gestión del riesgo ha evolucionado significativamente tanto a nivel internacional como nacional, impulsada por eventos catastróficos, avances tecnológicos y una mayor conciencia sobre la vulnerabilidad de los sistemas sociales y naturales. En el plano internacional, el 18 de marzo de 2015, en la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas realizada en Sendai, Japón, se adoptó el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, que reemplazó el Marco de Acción de Hyogo (2005-2015). Este instrumento puso un marcado énfasis en la gestión del riesgo de desastres —en lugar de la mera gestión de desastres— y en la inclusión de los derechos fundamentales de las personas, abarcando tanto amenazas naturales como de origen humano, así como riesgos ambientales, tecnológicos y biológicos conexos. El Marco de Sendai formuló cuatro prioridades que orientan la reducción del riesgo: comprender el riesgo, fortalecer la gobernanza del riesgo, invertir en la reducción del riesgo para aumentar la resiliencia, y mejorar la preparación para responder y recuperarse ante desastres.

A nivel nacional, el principio de gestión del riesgo ha sido incorporado progresivamente en el marco normativo colombiano, desde la creación en 1989 del primer sistema de Prevención y Atención de Desastres hasta la Constitución Política de 1991, que reconoce diversos derechos relacionados con la protección de la vida, la salud, la seguridad y el ambiente sano. En particular, el artículo 2 de la Constitución señala que las autoridades están instituidas para proteger la vida, la honra, los bienes y demás derechos y libertades de todas las personas residentes en Colombia. El artículo 79 consagra el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y establece el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, así como fomentar la educación ambiental. Complementariamente, el artículo 88 regula las acciones populares para la protección de derechos colectivos, incluyendo la seguridad y salubridad públicas.

La Ley 1523 de 2012 adoptó la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres como un proceso integral orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes y acciones permanentes para el conocimiento, reducción y manejo del riesgo. Esta política incorpora principios como la protección, la solidaridad social, la precaución, la coordinación y la subsidiariedad, y creó el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SNGRD), integrado por entidades públicas, privadas y comunitarias, con responsabilidades compartidas para garantizar una gestión efectiva del riesgo en todo el territorio nacional.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-793 de 2014, enfatizó que, conforme al artículo 2 constitucional, el Estado tiene el deber de "proteger la vida, bienes, seguridad y salubridad de la población y garantizar su bienestar", por lo que era necesario "definir una política integral, eficiente y efectiva en materia de desastres que involucre, aparte de la preparación operativa para la atención de emergencias, la reducción de riesgos colectivos, entendida e impulsada desde una perspectiva de la planificación del desarrollo territorial, económico y social". La Corte resaltó que esta política debe superar un sistema "centrado en la atención de emergencias" para adoptar uno "orientado a reducir la vulnerabilidad ante las amenazas y reducir al mínimo los desastres efectivos", articulando acciones del Estado, el sector privado y la comunidad, con la finalidad de salvaguardar la vida, los bienes, la cultura y el ambiente sano en procura de un desarrollo sostenible.

Además, la Ley 1532 de 2012 estableció que los niveles de gobierno deben formular e implementar planes de gestión del riesgo que prioricen y ejecuten acciones en los procesos de conocimiento, reducción y manejo del riesgo, integrándolos en el ordenamiento territorial y el desarrollo. En el plano nacional, el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres define objetivos, programas y responsabilidades para estos procesos, alineándose con las prioridades del Marco de Sendai y los Objetivos Estratégicos de desarrollo nacional.

En el sector minero energético, la gestión del riesgo se ha adoptado como una política sectorial clave para minimizar pérdidas humanas, ambientales y económicas, garantizando la continuidad de las actividades en condiciones seguras. Esta gestión se concibe como una estrategia transversal de desarrollo que contribuye a la seguridad, resiliencia y competitividad del sector y de los territorios donde opera, debiendo implementarse bajo los principios de debida diligencia y respeto a los derechos humanos.

En consecuencia, es prioritario que la gestión del riesgo, seguridad y salvaguarda se convierta en un principio rector para la planificación, administración y aprovechamiento minero, de modo que el Estado, las comunidades y los particulares actúen coordinadamente para gestionar integralmente el riesgo, evitar amenazas y daños antijurídicos, prevenir la generación de pasivos ambientales y proteger a las poblaciones, sus medios de subsistencia y los bienes naturales, aumentando las condiciones de seguridad en las operaciones mineras y para las personas que laboran en este sector.

El principio de progresividad y no regresividad implica que las entidades estatales competentes en asuntos mineros no podrán disminuir los niveles de protección de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales consagrados en la presente ley, y deberán propender por mejorar las condiciones de goce y ejercicio de estos derechos en relación con la actividad minera. Estos principios son fundamentales en el ámbito de los derechos humanos, especialmente en cuanto a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), ya que obligan a los Estados a adoptar medidas concretas que permitan mejorar progresivamente la situación de sus ciudadanos y evitar cualquier retroceso en los avances alcanzados. En materia ambiental, este principio busca garantizar la mejora continua de las condiciones ambientales y prevenir retrocesos en los estándares de protección establecidos.

A nivel internacional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) impone a los Estados la obligación de adoptar medidas internas y de cooperación internacional, especialmente en los ámbitos económico y técnico, orientadas al desarrollo progresivo y la plena efectividad de los derechos derivados de las normas económicas, sociales, educativas, científicas y culturales, así como para la adopción de medidas progresivas en favor de los derechos humanos. De manera similar, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) establece la obligación de los Estados de adoptar medidas, ya sea individualmente o mediante asistencia y cooperación internacionales, para lograr progresivamente la plena realización de los DESC, procurando el máximo uso de los recursos disponibles. El PIDESC reconoce además el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, que incluye alimentación, vestido, vivienda y una mejora continua de las condiciones de existencia.

Este postulado también se consagra en el Protocolo de San Salvador, que estipula que ningún derecho reconocido en un Estado podrá ser restringido o menoscabado bajo el pretexto de que dicho protocolo no lo reconoce o lo reconoce en menor grado. En materia ambiental, el principio de no regresión aparece en el documento final "El futuro que queremos", adoptado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río+20 (2012), como respuesta a las preocupaciones sobre el deterioro ambiental, la pérdida de biodiversidad y el desarrollo sostenible. Este principio implica una obligación de no retroceder en los estándares de protección ambiental ya adquiridos.

En Colombia, la Constitución Política de 1991 establece que el país es un Estado social de Derecho, constitucional, democrático y ambiental, que contempla un amplio catálogo de derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales y colectivos. La Corte Constitucional ha reconocido que el principio de progresividad de los DESC y la prohibición concomitante de regresividad están consagrados en el artículo 48 constitucional, que señala que el Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la seguridad social. Además, ha indicado que los DESC hacen parte del bloque de constitucionalidad según el artículo 93, en tanto están incorporados en normas internacionales.

La jurisprudencia constitucional ha desarrollado este principio, destacando, por ejemplo, la sentencia SU-225 de 1998, que señala que la progresividad implica el reconocimiento de prestaciones mayores y superiores en materia de derechos sociales, y que, una vez alcanzado un determinado nivel de protección, no se puede retroceder en este nivel. También ha adoptado la interpretación de organismos internacionales que indican que el mandato de progresividad no exime al Estado de asegurar con el máximo de recursos disponibles la cobertura universal de los contenidos mínimos de estos derechos, como lo expresa la sentencia C-671 de 2002.

Así mismo, la Corte ha establecido que, aunque en principio existe una presunción de inconstitucionalidad ante cualquier retroceso en los derechos sociales una vez alcanzado un nivel determinado, tales medidas regresivas pueden ser justificables, pero siempre bajo un control judicial estricto, como quedó sentado en la sentencia C-038 de 2004 con el desarrollo de un "test de no regresividad".

En el ámbito ambiental, la doctrina señala que este principio tiene como objetivo impedir que el Estado, una vez avanzado en la protección ambiental, pueda revertirla y desproteger tanto a las personas como al medio ambiente. La Corte Constitucional ha reconocido que la protección ambiental es un principio que permea todo el orden jurídico y que el Estado tiene la obligación de proteger los recursos naturales de la nación.

Dado que la exploración y explotación de minerales está estrechamente vinculada con los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, resulta esencial que la planeación, administración y aprovechamiento minero se rijan por el principio de progresividad y no regresividad. Esto garantiza que las entidades estatales competentes no disminuyan los niveles de protección de los derechos involucrados y, por el contrario, se comprometan a mejorar las condiciones de goce y ejercicio de dichos derechos en relación con la actividad minera.

El principio de rigor subsidiario establece que las autoridades competentes a nivel regional, departamental, distrital o municipal, conforme se desciende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de sus competencias, podrán imponer normas y medidas de policía ambiental más rigurosas, pero no más flexibles, en relación con la minería, siempre que las circunstancias locales especiales así lo justifiquen.

Este principio está implícito en diversos tratados y acuerdos internacionales sobre medio ambiente, que promueven la participación estatal en la gestión ambiental y reconocen la relevancia de las particularidades locales. Por ejemplo, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo fomenta la participación de las comunidades locales en la toma de decisiones ambientales, mientras que el Convenio sobre la Diversidad Biológica destaca la importancia de los conocimientos tradicionales y la involucración de las comunidades locales en la conservación de la biodiversidad.

En el contexto nacional, la Constitución Política de Colombia establece que el país es un Estado unitario con autonomía para sus autoridades territoriales, asignando competencias concurrentes a entidades de diferentes niveles en materia de aprovechamiento y protección de los recursos naturales. Estas competencias deben ejercerse bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

El artículo 63 de la Ley 99 de 1993 consagra el principio de rigor subsidiario, señalando que las normas y medidas de policía ambiental podrán hacerse sucesivamente más rigurosas por las autoridades ambientales territoriales y regionales cuando las circunstancias locales así lo ameriten. La Corte Constitucional ha subrayado la importancia constitucional de este principio, destacando que garantiza una mayor y mejor protección ambiental y está estrechamente vinculado con la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y de las entidades territoriales reconocida por la Constitución. En este sentido, la Corte ha señalado que, para lograr una protección integral y coherente de los recursos naturales, las competencias de la Nación y las de las corporaciones autónomas y entidades territoriales concurren en el orden constitucional, asignando al legislador la normatividad básica nacional y a las entidades territoriales y CAR la facultad de dictar normatividad complementaria o adicional, acorde con las condiciones y necesidades particulares de cada territorio.

De acuerdo con este principio, las entidades con competencia territorial menor no pueden disminuir el nivel de protección ambiental establecido por las autoridades con competencias territoriales mayores; no obstante, sí pueden establecer estándares más exigentes para la protección ambiental en sus respectivos ámbitos.

Este enfoque está en plena consonancia con el principio de subsidiariedad, que plantea que la intervención estatal y la asignación de competencias deben realizarse en el nivel más cercano al ciudadano, en respeto al principio democrático y como criterio de racionalización administrativa, dado que dichas autoridades poseen un conocimiento más directo de las necesidades locales. Asimismo, las autoridades de mayor nivel solo deben intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando estas demuestren incapacidad o ineficiencia en el cumplimiento de sus responsabilidades.

En consecuencia, resulta fundamental que en la planeación, administración y aprovechamiento de los recursos mineros se aplique el principio de rigor subsidiario, de modo que las autoridades competentes de niveles regional, departamental, distrital o municipal, conforme disminuye la jerarquía normativa y el ámbito territorial de competencia, puedan establecer normas y medidas de policía ambiental más rigurosas, pero no más flexibles, en relación con la minería, siempre que las circunstancias locales especiales así lo requieran.

El principio de coordinación, concurrencia y subsidiariedad establece que las entidades con competencia minera a nivel nacional garantizarán que los municipios, distritos y las autoridades legalmente reconocidas de los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y el pueblo Rrom, tengan un grado razonable, incidente y efectivo de participación en el proceso de decisión relacionado con la planificación minera socioambiental, la administración y el aprovechamiento de minerales en sus territorios. Es obligación del Estado asegurar que las entidades territoriales y las autoridades étnicas se expresen a través de los órganos legítimos de representación y que sus intervenciones influyan efectivamente en la toma de decisiones, sin perjuicio de las competencias del nivel nacional.

La Constitución de 1991 define en su artículo 1 que Colombia es un Estado social de derecho, organizado como una República unitaria, descentralizada, con autonomía para sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundamentada en el respeto a la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general. Esta organización cobra especial relevancia cuando se considera que gran parte de los conflictos relacionados con la explotación de minerales han surgido de la tensión entre los principios del Estado unitario y la autonomía territorial reconocidos constitucionalmente, en el marco de las competencias de las entidades de los diferentes niveles (nacional y territorial) sobre el ordenamiento del territorio. Mientras que el principio unitario establece parámetros generales aplicables a todo el país, el principio de autonomía territorial exige la salvaguarda de un espacio propio de decisión para las autoridades territoriales.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que estos dos principios se relacionan de manera dual: por un lado, la autonomía territorial está limitada por la unidad del Estado, y a la inversa, la unidad se encuentra circunscrita por el núcleo esencial de la autonomía. Por ello, su interpretación y aplicación debe buscar un equilibrio pleno y una coexistencia armoniosa, evitando que la unidad del Estado sea usada para desconocer la capacidad de autogestión territorial, y viceversa, que la autonomía territorial se ejerza de forma que anule las competencias de las instancias centrales.

En cuanto a la titularidad de la propiedad del subsuelo y los recursos naturales no renovables, la Constitución radicó esta titularidad en el Estado, entendido como el conjunto de todas las autoridades públicas. Esta distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales sobre la exploración y explotación de hidrocarburos generó tensiones entre los principios de unidad y autonomía, especialmente en lo relativo a las competencias nacionales sobre el uso y administración del subsuelo y las competencias territoriales sobre el suelo y el ordenamiento ambiental y territorial.

Inicialmente, la Corte Constitucional resolvió esta tensión priorizando el principio de Estado unitario, dando preeminencia al interés general y estableciendo límites claros a la autonomía territorial. Sin embargo, con el tiempo y atendiendo el modelo organizacional establecido por la Constitución de 1991, se apartó del centralismo para reconocer la importancia de las entidades territoriales en la toma de decisiones sobre la exploración y explotación del subsuelo y los recursos naturales no renovables, resolviendo la tensión a partir de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad consagrados en el artículo 288 constitucional.

La Corte ha interpretado que, según el artículo 288, la distribución de competencias entre los niveles central y territorial debe establecerse por ley orgánica, y que las competencias atribuidas a los diferentes niveles territoriales deben ejercerse sujetas a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, siempre en conformidad con los lineamientos constitucionales y legales.

En relación con estos principios, la Corte Constitucional, en la sentencia SU-095 de 2018, precisó que el principio de coordinación implica la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, por lo que su ejercicio debe realizarse de manera armónica para que las acciones de los diferentes órganos sean complementarias y contribuyan al logro de los fines estatales. Esta coordinación debe darse desde la asignación de competencias y manifestarse especialmente en su ejecución. Además, la Sentencia C-035 de 2016 indicó que la colaboración armónica entre la Nación y las entidades territoriales requiere que sus acciones sean complementarias y orientadas a alcanzar objetivos comunes, complementarios o, al menos, no incompatibles. En concordancia, el Auto 383 de 2010 afirmó que el principio de coordinación exige una ordenación sistemática, coherente, eficiente y armónica de las actuaciones estatales en todos los niveles territoriales para cumplir los fines del Estado.

El principio de concurrencia reconoce que algunos fines estatales requieren la participación conjunta de autoridades nacionales y territoriales. Para garantizar esta colaboración, la distribución de competencias debe asegurar la autonomía constitucional de cada nivel y evitar que el ejercicio de facultades de una autoridad impida el cumplimiento de las competencias de otra. La sentencia C-123 de 2014 señaló que las distintas instancias del Estado deben actuar donde sea necesario para la adecuada satisfacción de sus fines, sin evadir responsabilidades.

Finalmente, **el principio de subsidiariedad**, en su dimensión positiva, implica que la intervención estatal y la atribución de competencias deben efectuarse en el nivel más próximo al ciudadano, reflejando el principio democrático y la racionalización administrativa, ya que estas

autoridades conocen mejor las necesidades locales. En su dimensión negativa, establece que las autoridades de mayor nivel sólo deben intervenir en asuntos propios de niveles inferiores cuando estas sean incapaces o ineficientes para cumplir sus responsabilidades.

En este contexto, la Corte Constitucional, mediante la sentencia SU-095 de 2018, exhortó al legislador, al gobierno nacional y a las autoridades locales para que, en la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables, apliquen los criterios de coordinación y concurrencia nación-territorio, garantizando la participación razonable y efectiva de municipios y distritos en las decisiones relacionadas con dichas actividades. Las posiciones y opiniones de las entidades territoriales deben expresarse mediante órganos legítimos de representación y tener influencia apreciable en la toma de decisiones, especialmente en asuntos ambientales y sociales centrales para la vida municipal, sin perjuicio de las competencias del nivel nacional.

De este modo, el presente proyecto de ley prevé que los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad orienten la planificación, administración y aprovechamiento minero, de manera que las entidades con competencia minera a nivel nacional aseguren la participación razonable, incidente y efectiva de departamentos, municipios, distritos y autoridades legalmente reconocidas de los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y del pueblo Rrom en el proceso de decisión sobre la planificación minera socioambiental, la administración y el aprovechamiento de minerales en sus territorios. Asimismo, se garantizará que las entidades territoriales y las autoridades étnicas se expresen a través de órganos legítimos de representación y que sus intervenciones influyan efectivamente en la toma de decisiones, sin perjuicio de las competencias del nivel nacional.

Principio de responsabilidad de la minera, la actividad minera debe llevarse a cabo con responsabilidad integral por parte del Estado y de los particulares involucrados, lo cual implica el respeto a la integridad, identidad, cultura, valores y derechos de las comunidades y pueblos en cuyos territorios se desarrollen estos proyectos. Esta responsabilidad exige que la minería sea económicamente eficiente, socialmente equitativa tanto en el presente como para las generaciones futuras, y ambientalmente sostenible. En este sentido, debe orientarse bajo criterios de planificación socioambiental adecuada, así como de prevención, mitigación, adaptación, corrección y compensación de impactos negativos, incluidos los daños antijurídicos y los pasivos ambientales.

La Corte Constitucional, en la sentencia SU-095 de 2018, estableció de manera expresa que la exploración y explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables debe fundarse en el respeto, protección y garantía de los derechos humanos. Esta obligación recae tanto en el Estado como en los contratistas mineros y de hidrocarburos, quienes deben cumplir, dentro del marco constitucional, con sus deberes en materia de empresas y derechos humanos. La Corte reconoció también la necesidad de una coordinación efectiva entre el nivel nacional y las entidades territoriales, subrayando que la gestión minera debe estar en armonía con los principios de coordinación y concurrencia consagrados en la Constitución.

En la misma sentencia, la Corte enfatizó el derecho de las comunidades a ser informadas sobre los proyectos mineros en sus territorios y a participar de forma incidente en los procesos de toma de decisiones. Aunque la decisión no abordó de manera directa el derecho a la consulta previa, sí sentó las bases para exigir una participación ciudadana significativa como condición esencial para garantizar el respeto a los derechos de las comunidades afectadas. En este contexto, se reiteró que la planificación territorial debe integrar criterios de sostenibilidad, entendida como principio rector para equilibrar el desarrollo económico con la protección del ambiente y de los derechos colectivos.

Por su parte, en la sentencia C-073 de 1995, la Corte examinó la constitucionalidad de la Ley 164 de 1994, aprobatoria de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y declaró exequible tanto la Convención como su ley aprobatoria. En dicha providencia, la Corte destacó la importancia del **principio de precaución**, al señalar que este constituye un eje central de la protección del sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras. La Corte sostuvo que este principio está en armonía con la autodeterminación de los pueblos, con los deberes estatales en materia ambiental (arts. 79 y 80 CP), y con los principios de equidad y conveniencia nacional en las relaciones internacionales del país.

En relación con la aplicación de este principio, la Corte fue clara al señalar que no es una obligación exclusiva del Estado. Dado que la protección ambiental concierne a toda la sociedad, la responsabilidad también recae sobre los particulares, quienes deben adoptar medidas de precaución aun en ausencia de certeza científica absoluta sobre la ocurrencia del daño ambiental. Este deber está expresamente consagrado en el artículo 95 de la Constitución, que impone a toda persona la obligación de proteger los recursos culturales y naturales del país y de velar por la conservación de un ambiente sano.

En consecuencia, el principio de responsabilidad de la minería implica una obligación compartida y exigible tanto al Estado como a los actores privados, quienes deben asumir un rol activo en la promoción del desarrollo sostenible, la defensa de los derechos humanos y colectivos, y la preservación del ambiente como condición esencial para el bienestar de las generaciones actuales y futuras.

Principio de responsabilidad de la minería La actividad minera debe llevarse a cabo con responsabilidad integral por parte del Estado y de los particulares involucrados, lo cual implica el respeto a la integridad, identidad, cultura, valores y derechos de las comunidades y pueblos en cuyos territorios se desarrollen estos proyectos. Esta responsabilidad exige que la minería sea económicamente eficiente, socialmente equitativa tanto en el presente como para las generaciones futuras, y ambientalmente sostenible. En este sentido, debe orientarse bajo criterios de planificación socioambiental adecuada, así como de prevención, mitigación, adaptación, corrección y compensación de impactos negativos, incluidos los daños antijurídicos y los pasivos ambientales.

La Corte Constitucional, en la sentencia SU-095 de 2018, estableció de manera expresa que la exploración y explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables debe fundarse en el respeto, protección y garantía de los derechos humanos. Esta obligación recae tanto en el Estado como en los contratistas mineros y de hidrocarburos, quienes deben cumplir, dentro del marco constitucional, con sus deberes en materia de empresas y derechos humanos. La Corte reconoció también la necesidad de una coordinación efectiva entre el nivel nacional y las entidades territoriales, subrayando que la gestión minera debe estar en armonía con los principios de coordinación y concurrencia consagrados en la Constitución.

En la misma sentencia, la Corte enfatizó el derecho de las comunidades a ser informadas sobre los proyectos mineros en sus territorios y a participar de forma incidente en los procesos de toma de decisiones. Aunque la decisión no abordó de manera directa el derecho a la consulta previa, sí sentó las bases para exigir una participación ciudadana significativa como condición esencial para garantizar el respeto a los derechos de las comunidades afectadas. En este contexto, se reiteró que la planificación territorial debe integrar criterios de sostenibilidad, entendida como principio rector para equilibrar el desarrollo económico con la protección del ambiente y de los derechos colectivos.

Por su parte, en la **sentencia C-073 de 1995**, la Corte examinó la constitucionalidad de la Ley 164 de 1994, aprobatoria de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y declaró exequible tanto la Convención como su ley aprobatoria. En dicha providencia, la Corte destacó la importancia del **principio de precaución**, al señalar que este constituye un eje central de la protección del sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras. La Corte sostuvo que este principio está en armonía con la autodeterminación de los pueblos, con los deberes estatales en materia ambiental (arts. 79 y 80 CP), y con los principios de equidad y conveniencia nacional en las relaciones internacionales del país.

En relación con la aplicación de este principio, la Corte fue clara al señalar que no es una obligación exclusiva del Estado. Dado que la protección ambiental concierne a toda la sociedad, la responsabilidad también recae sobre los particulares, quienes deben adoptar medidas de precaución aun en ausencia de certeza científica absoluta sobre la ocurrencia del daño ambiental. Este deber está expresamente consagrado en el artículo 95 de la Constitución, que impone a toda persona la obligación de proteger los recursos culturales y naturales del país y de velar por la conservación de un ambiente sano.

En consecuencia, el principio de responsabilidad de la minería implica una obligación compartida y exigible tanto al Estado como a los actores privados, quienes deben asumir un rol activo en la promoción del desarrollo sostenible, la defensa de los derechos humanos y colectivos, y la preservación del ambiente como condición esencial para el bienestar de las generaciones actuales y futuras.

Principio de responsabilidad climática, eficiencia energética y transición. Toda persona que desarrolle actividades de aprovechamiento de minerales en el territorio nacional deberá implementar las medidas necesarias para la mitigación y adaptación al cambio climático, orientando sus acciones hacia el desarrollo de una minería con decrecientes emisiones de gases de efecto invernadero, así como al fortalecimiento de la capacidad de resiliencia climática de los territorios en los que se realiza dicha actividad. De igual forma, deberá propender por incorporar procesos de eficiencia energética en el marco de sus operaciones, con el fin de obtener los mejores resultados mediante el uso racional de los recursos energéticos y, en la medida de sus capacidades, impulsar la adopción de fuentes renovables no convencionales, siempre que estas sean compatibles con el tipo de actividad minera desarrollada.

En este sentido, la Corte Constitucional ha reconocido de manera reiterada la relevancia constitucional de la protección ambiental como deber reforzado del Estado y de los particulares. En particular, la sentencia T-606 de 2015 subraya que las condiciones geográficas y climáticas de Colombia, país considerado como uno de los centros biológicos de mayor diversidad a nivel mundial, imponen un compromiso jurídico y ético para conservar los recursos genéticos y la biodiversidad, elementos que constituyen una ventaja comparativa crítica en el escenario internacional y en la economía del siglo XXI. Esta consideración resalta la necesidad de que cualquier actividad económica, incluyendo la minera, se desarrolle con base en criterios de sostenibilidad y responsabilidad climática.

En esa misma línea, la Corte Constitucional ha emitido diversas decisiones en las que ha desarrollado el principio de responsabilidad climática en el marco del orden constitucional vigente. En la sentencia C-073 de 1995, la Corte reconoció la dimensión global del cambio climático y la necesidad de coordinar respuestas a este fenómeno en consonancia con el desarrollo económico y social. En la sentencia C-494 de 2020, al analizar la constitucionalidad del Acuerdo de París, concluyó que este instrumento internacional se ajusta a la Constitución colombiana por cuanto fortalece la protección del ambiente y de los recursos naturales. A su vez, en la sentencia C-300 de 2021, reafirmó el deber del Estado de armonizar el desarrollo económico y social con la protección de las riquezas naturales de la Nación, lo cual implica, en materia minera, la necesidad de adoptar un enfoque de transición energética y responsabilidad frente al cambio climático.

A nivel internacional, instrumentos como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) establecen compromisos orientados a la mitigación del cambio

climático, con implicaciones directas sobre la explotación de recursos fósiles y la transición hacia energías limpias. Asimismo, tratados como la Convención de Ramsar sobre los Humedales, aunque centrados en ecosistemas específicos, son relevantes por su relación con los servicios ecosistémicos y la conservación de territorios donde también se proyectan actividades extractivas.

Adicionalmente, informes recientes de organismos multilaterales como el Banco Mundial han advertido sobre la vulnerabilidad de las economías con alta dependencia de los recursos naturales, señalando que la falta de diversificación y el debilitamiento institucional que ello puede implicar constituyen una manifestación de la denominada "maldición de los recursos". De igual forma, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha llamado la atención sobre la urgencia de redefinir los modelos de producción y consumo actuales, en razón de su carácter insostenible, y ha instado a los Estados a adoptar estrategias de transición hacia economías más resilientes y sostenibles.

En consecuencia, el principio de responsabilidad climática, eficiencia energética y transición deberá orientar la planificación, administración y ejercicio de las actividades mineras en Colombia. Esto implica que tanto el Estado como los particulares involucrados en el sector deben incorporar medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, así como prácticas de eficiencia energética y transición hacia energías renovables, en coherencia con los deberes constitucionales, los compromisos internacionales asumidos por el país y la necesidad imperiosa de garantizar el equilibrio ecológico, la sostenibilidad del desarrollo y los derechos de las generaciones presentes y futuras.

Principio de tránsito a economías productivas, la actividad minera deberá promover activamente la diversificación económica de los territorios en los que se desarrolla, mediante el impulso a cadenas de valor, el fortalecimiento de sectores productivos alternativos y sostenibles, la mejora de las condiciones sociales, ambientales, culturales y económicas, así como la cualificación laboral en otros ámbitos viables. Esta transformación busca superar condiciones de dependencia estructural frente a las economías extractivas, asegurando una reconversión progresiva y ordenada hacia modelos productivos resilientes.

El ciclo minero se integrará con estrategias orientadas al desarrollo agrícola, la reindustrialización, la economía del conocimiento, el intercambio de saberes y la conservación, recuperación y rehabilitación de ecosistemas degradados. En ese sentido, se promoverán acciones de diversificación temprana, preventiva y participativa, que permitan una transición justa al cierre de las operaciones mineras, facilitando la coexistencia con otros sectores económicos y mejorando las condiciones de vida en las áreas de influencia.

Este principio se fundamenta en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que en la Sentencia C-339 de 2002 advirtió sobre la necesidad de replantear las relaciones del ser humano con los ecosistemas desde una perspectiva constitucional, económica y jurídica. En dicha decisión, la Corte afirmó que el sistema productivo debe cesar en la lógica de extracción ilimitada de recursos, sujetándose al interés general, al ambiente, y al patrimonio cultural de la Nación. Además, recalcó que el derecho y el Estado no deben limitarse a proteger la libertad frente a otros individuos, sino también frente a los riesgos derivados del agotamiento ambiental, lo que exige el desarrollo de nuevas normas, principios y técnicas jurídicas orientadas a salvaguardar los valores colectivos sobre los intereses individuales.

En línea con este razonamiento, el tránsito hacia economías productivas implica una transformación estructural en la que la minería deje de ser una actividad excluyente y extractiva, para convertirse en una oportunidad articulada a modelos de desarrollo sostenible, redistributivo y generador de bienestar. Esta reconversión debe estar acompañada de políticas públicas integrales, mecanismos de participación comunitaria, enfoque territorial, y de garantías para la continuidad de la vida digna después del cierre minero.

Principio de planificación minera socioambiental con enfoque territorial La propuesta normativa incorpora el principio de planificación minera socioambiental con enfoque territorial, reconociendo que la gestión y el aprovechamiento de los minerales no puede realizarse de manera centralizada y uniforme, sino que debe atender las situaciones, características, necesidades y especificidades ecosistémicas, regionales, económicas, étnicas, culturales y sociales de cada territorio. Esta perspectiva integral responde a la necesidad de superar visiones sectoriales y fragmentadas del desarrollo, permitiendo que la actividad minera se articule coherentemente con los demás usos del suelo, la vocación territorial y la sostenibilidad de las comunidades.

El enfoque territorial como criterio rector de la planificación implica que las decisiones en torno al aprovechamiento de los recursos minerales deben considerar la diversidad geográfica, socioeconómica y cultural del país, promoviendo la coordinación entre actores institucionales y sociales, así como entre los diferentes niveles de gobierno. Este principio no sólo fortalece la gobernanza ambiental, sino que permite una transición hacia modelos de desarrollo más equitativos, sostenibles y respetuosos de los derechos de las comunidades.

En este sentido, la Corte Constitucional, en sentencias como la C-035 de 2016 y la SU-095 de 2018, ha advertido que, si bien la propiedad del subsuelo es de la Nación, y la regulación del aprovechamiento minero es competencia del Congreso, la actividad minera tiene impactos evidentes sobre el suelo, lo cual afecta competencias propias de las entidades territoriales en materia de planeación, ordenamiento territorial y protección ambiental. De allí que no sea constitucionalmente admisible una planificación minera que prescinda de la participación efectiva de las entidades territoriales y de sus comunidades.

En la sentencia C-035 de 2016, la Corte señaló que "no es posible definir la vocación minera de un área sin afectar el ejercicio de competencias sobre el uso del suelo que le corresponden a las autoridades del orden territorial", reconociendo la relación inescindible entre el suelo y el subsuelo, y por tanto, la necesidad de un diálogo institucional armónico.

Por su parte, la sentencia SU-095 de 2018 evidenció un déficit normativo en la regulación de mecanismos específicos de coordinación y participación para la exploración y explotación del subsuelo, y exhortó al legislador a adoptar criterios como el enfoque territorial, al señalar que este exige considerar "las situaciones, características, necesidades, y especificidades ambientales, regionales, económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, propendiendo por su sostenibilidad ambiental, económica y social y el fortalecimiento de los entes territoriales".

Esta visión también encuentra respaldo en el artículo 288 de la Constitución Política, que establece los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Bajo este marco, el principio de planificación con enfoque territorial reconoce no solo la autonomía de las entidades territoriales, sino su cercanía a la ciudadanía y su rol estratégico en la gestión sostenible del territorio.

En consecuencia, la presente iniciativa legislativa contempla este principio como eje estructural del nuevo modelo de ordenamiento minero nacional, de forma que la planificación para el aprovechamiento de los minerales responda efectivamente a las realidades locales, promueva la sostenibilidad integral y fortalezca la coherencia entre el desarrollo minero y la vocación del territorio.

Principio de debida diligencia, el principio de debida diligencia constituye un pilar fundamental para garantizar que las operaciones mineras, en todas sus fases, se desarrollen respetando, protegiendo y garantizando los derechos humanos y ambientales. Tanto el Estado como los particulares involucrados en el ciclo minero deben adoptar este principio para identificar, prevenir, mitigar y gestionar adecuadamente los impactos sociales, culturales y ambientales asociados a la actividad minera.

La debida diligencia no solo representa un estándar jurídico de conducta, sino que también implica un compromiso ético y social que ha evolucionado en el derecho nacional e internacional, particularmente en materia de derechos humanos. Reconociendo que el respeto a estos derechos es una obligación ineludible del Estado y de los actores privados, se subraya la importancia de actuar con responsabilidad para evitar la vulneración de los derechos de las comunidades y territorios afectados por las actividades mineras.

Instrumentos internacionales como la Declaración de Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, también conocidos como "Principios Ruggie", establecen que las empresas deben actuar con debida diligencia para no causar ni contribuir a violaciones de derechos humanos, y que el Estado tiene el deber de proteger estos derechos mediante regulación y justicia efectiva. Además, mecanismos interamericanos y organismos especializados han enfatizado la obligación de consultar y obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas, así como de adoptar medidas que mitiguen los efectos negativos sobre sus derechos territoriales y culturales.

La jurisprudencia constitucional colombiana ha reconocido este principio como un estándar esencial para la prevención, investigación y reparación de violaciones a los derechos fundamentales, y ha instado a las autoridades nacionales y locales a incorporar la debida diligencia en todas las etapas del aprovechamiento de los recursos naturales no renovables.

Por ello, es imprescindible que la planificación y ejecución de la actividad minera se fundamenten en la debida diligencia, promoviendo un desarrollo responsable y sostenible que garantice el respeto pleno de los derechos humanos y ambientales, desde la exploración hasta la rehabilitación de los ecosistemas afectados, asegurando así el bienestar de las comunidades y la protección integral del territorio.

Principio de participación en asuntos mineros, las decisiones adoptadas en desarrollo de los procesos de planificación, administración y aprovechamiento minero deberán fundamentarse en el diálogo plural, consciente y responsable; la participación razonable, incidente y efectiva, teniendo en cuenta los enfoques diferenciales que correspondan; y la garantía de acceso a la información.

La participación en la explotación de recursos naturales plantea un complejo entramado de intereses, derechos y obligaciones a nivel internacional. Este equilibrio busca garantizar que la explotación de estos recursos se realice de manera sostenible, respetando los derechos humanos y protegiendo el medio ambiente.

Diversos instrumentos internacionales, como la **Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo** y el **Convenio sobre la Diversidad Biológica**, promueven la participación de las comunidades locales en la toma de decisiones ambientales y reconocen la importancia de los conocimientos tradicionales y la conservación de la biodiversidad.

En Colombia, la **Constitución Política de 1991** establece un Estado democrático como principio fundamental y garantiza la participación del pueblo en todas las decisiones que le afectan (arts. 1, 2, 40). De allí se derivan normas específicas que aseguran la participación ciudadana como derecho fundamental (arts. 40, 79, 103) y como deber ciudadano (art. 95), estableciendo mecanismos para ello (arts. 103, 105), incluyendo la posibilidad de consultas populares (art. 103).

La **Corte Constitucional** ha reiterado en múltiples sentencias la importancia del derecho a la participación para proteger a comunidades potencialmente afectadas por megaproyectos,

evitando su indefensión frente a intereses empresariales (Sentencia T-445 de 2016, Sentencia C-123 de 2014).

En materia minera, la **Sentencia SU-095 de 2018** evidenció un déficit en la participación ciudadana en el proceso de titulación minera y el ciclo minero en general, lo que generó gran inconformidad social y motivó procesos de consultas populares en varios departamentos y municipios. Entre 2013 y 2017, en Tolima, Casanare, Santander, Cundinamarca, Quindío y Meta, se aprobaron consultas populares que negaron la exploración y explotación minera en dichos territorios.

Además, varios municipios han adoptado acuerdos prohibiendo la minería para proteger su patrimonio natural y cultural. La Corte, en respuesta, ha ordenado la consideración de las autoridades territoriales en la titulación minera y ha declarado la exequibilidad condicionada de ciertos artículos del Código de Minas para asegurar mecanismos efectivos de participación (Sentencias C-123 de 2014 y C-389 de 2016).

Como cumplimiento, la Agencia Nacional de Minería (ANM) implementó procesos de concertación y audiencias de participación para garantizar la inclusión de las comunidades en etapas previas a la titulación minera, buscando un diálogo efectivo con las comunidades afectadas.

En 2021, la Corte Constitucional reforzó estas ideas en la Sentencia **T-299 de 2021**, recordando la necesidad de mecanismos de participación adecuados y enfatizando que la minería no puede desarrollarse sin la efectiva consulta y participación de las comunidades, especialmente pueblos indígenas y afrodescendientes, en línea con estándares internacionales como los establecidos en el Convenio 169 de la OIT.

La Sentencia **SU-095 de 2018** también estableció criterios claros para diseñar mecanismos de participación e instrumentos de coordinación entre Nación y territorios, entre los que se destacan:

1. **Participación ciudadana y pluralidad:** Reconocimiento de la democracia participativa con canales efectivos que promuevan el interés general, la pluralidad y el respeto a las autoridades legítimas.
2. **Gradualidad y diferencialidad:** Mecanismos proporcionales según la fase del proyecto minero, la magnitud del impacto y la complejidad técnica, garantizando participación permanente desde la planeación hasta el cierre de operaciones.
3. **Enfoque territorial:** Adaptación a las características y necesidades ambientales, culturales y sociales de cada territorio, promoviendo sostenibilidad y fortalecimiento institucional local.
4. **Legitimidad y representatividad:** Reconocimiento de las autoridades locales electas como interlocutores legítimos y garantía de participación de comunidades, especialmente étnicas y vulnerables.
5. **Información previa, transparente y suficiente:** Publicación sistemática y accesible de información sobre contratos, concesiones, trámites ambientales, inversiones sociales y regalías, con sistemas públicos que fortalezcan la gobernanza y transparencia.
6. **Diálogo, comunicación y confianza:** Fomento de un intercambio abierto y permanente que promueva la democracia participativa y facilite la resolución pacífica de conflictos.

Finalmente, la Corte exhortó al Congreso y a las autoridades mineras a fortalecer y ampliar los espacios y mecanismos de participación, coordinando las acciones entre Nación y territorios, garantizando así un modelo minero sostenible, justo y respetuoso de los derechos humanos y ambientales.

Principio de igualdad de género. Es deber del Estado garantizar la igualdad en el goce de los derechos, adoptando las medidas necesarias para suprimir toda forma de discriminación basada en el género en el sector minero, particularmente cuando se combina con otros factores como la clase social, identidad y expresión de género, orientación sexual, diversidad funcional, pertenencia étnica, entre otros, con el fin de cerrar las brechas que obstaculizan la igualdad. Asimismo, corresponde a los particulares implementar acciones orientadas a eliminar la discriminación y promover ambientes laborales libres de cualquier forma de violencia.

Este principio reconoce que todas las personas, independientemente de su sexo, tienen los mismos derechos y oportunidades. En el ámbito internacional, ha sido abordado en diversos instrumentos, entre los cuales destacan la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), que establece en su artículo 1 que "todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos"; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979), que define y prohíbe la discriminación contra las mujeres en todos los ámbitos; la Convención sobre los Derechos del Niño, que garantiza la igualdad y no discriminación por razones de sexo; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará); y la Plataforma de Acción de Beijing (1995), que establece una agenda estratégica para la promoción de la igualdad de género a nivel mundial.

La Corte Constitucional, en sentencia C-589 de 2019, ha señalado que estos instrumentos internacionales han sido esenciales para la interpretación constitucional y forman parte del bloque de constitucionalidad. Así mismo, en la sentencia C-868 de 2008, estableció que la igualdad es un principio de obligatorio cumplimiento y un derecho subjetivo que implica no solo la prohibición de la discriminación, sino también la implementación de tratos favorables para grupos en situación de vulnerabilidad, permitiendo el trato diferenciado siempre que este sea justificado constitucionalmente.

Respecto a la igualdad de género, la Corte ha reconocido que las variaciones sociales y culturales influyen en los análisis constitucionales sobre igualdad, y que el legislativo ha incorporado con mayor intensidad la equidad de género en las normas y políticas públicas en las últimas décadas. En la sentencia C-734 de 2015, la Corte explicó que los estereotipos de género constituyen formas de discriminación, ya que asignan roles y características a las personas en función de su pertenencia a un grupo, perpetuando desigualdades y limitando el ejercicio de sus derechos.

Finalmente, la sentencia C-203 de 2019 reconoce la larga historia de discriminación y exclusión de las mujeres y destaca que la igualdad formal debe avanzar hacia la igualdad sustantiva, eliminando las barreras sociales, culturales y económicas que limitan el pleno ejercicio de sus derechos.

Principio de protección a la diversidad cultural. Las autoridades competentes en materia minera deben garantizar los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, del pueblo Rrom y del campesinado, reconociendo la relación intrínseca entre sus formas de vida y sus territorios y territorialidades.

El principio de diversidad cultural constituye un pilar fundamental del ordenamiento jurídico colombiano, consagrado en la Constitución Política y desarrollado ampliamente por la Corte Constitucional a través de su jurisprudencia. Este principio reconoce la pluralidad de culturas, lenguas, costumbres y tradiciones que coexisten en el territorio nacional, garantizando el derecho de todos los grupos étnicos a preservar su identidad cultural.

La Constitución Política de Colombia reconoce expresamente la diversidad étnica y cultural del país, destacándose los siguientes artículos:

- **Artículo 7:** Reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana.
- **Artículo 68:** Garantiza a los miembros de los grupos étnicos el derecho a la educación fundamentada en sus propios cánones culturales.
- **Artículo 72:** Establece la protección del patrimonio cultural de la nación, incluyendo el patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la diversidad nacional

La Sentencia SU-123 de 2018 de la Corte Constitucional representa un hito en la jurisprudencia sobre los derechos de los pueblos indígenas y afrocolombianos, y en la consolidación del principio de diversidad cultural. Esta sentencia unifica y profundiza la jurisprudencia previa sobre la consulta previa, estableciendo criterios claros para su aplicación.

En esta sentencia, la Corte define la diversidad cultural como:

Un hecho social: La coexistencia de múltiples culturas, lenguas, costumbres y tradiciones en el territorio nacional.

Un valor constitucional: La diversidad cultural protegida por la Constitución como un elemento esencial de la identidad nacional.

Un derecho: El derecho de los pueblos indígenas y afrocolombianos a mantener y desarrollar sus propias culturas, formas de vida y sistemas de conocimiento.

Un principio rector: Que guía la relación entre el Estado y los pueblos indígenas, exigiendo el reconocimiento y respeto de la diversidad cultural y la adopción de medidas para garantizar su participación efectiva en las decisiones que les afecten.Principio de protección a los territorios, territorialidades y diversidad cultural de los pueblos indígenas responde a la necesidad de garantizar una protección integral y efectiva a los territorios, territorialidades y diversidad cultural de los pueblos indígenas en el marco de la política minera nacional. Colombia es un país reconocido por su rica diversidad étnica y cultural, donde los pueblos indígenas desempeñan un papel fundamental como guardianes de sus territorios ancestrales y de sus sistemas propios de conocimiento y organización.

Este principio se fundamenta en el reconocimiento constitucional de la diversidad étnica y cultural, tal como lo establece el artículo 7 de la Constitución Política de Colombia, que protege y reconoce la pluralidad cultural como un valor fundamental de la nación. Además, la protección a los territorios indígenas y su autonomía está garantizada en instrumentos nacionales e internacionales, tales como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DDPI), y es reiterada en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La jurisprudencia constitucional ha enfatizado que el reconocimiento y respeto por las leyes originarias, los sistemas propios de conocimiento y las estructuras de gobierno indígena son esenciales para garantizar la libre determinación y el pluralismo jurídico. Esto implica que la política minera debe respetar la ley de origen, la ley natural, el derecho propio y la palabra de vida, asegurando la protección de los territorios y territorialidades indígenas en consonancia con su cosmovisión y formas de vida.

Este artículo, por tanto, busca incorporar estos estándares en el desarrollo de la política minera, promoviendo la convivencia armónica entre las actividades productivas y la protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. De esta manera, se pretende cerrar brechas históricas de exclusión y discriminación, consolidando un marco legal que fortalezca la autonomía, la libre determinación y la protección cultural y territorial de estos pueblos, contribuyendo a un desarrollo sostenible e incluyente.

2.3.1.4. Garantías mínimas constitucionales: participación, acceso a la información, consulta previa y consentimiento previo, libre e informado

2.3.1.4.1. Derecho a la participación

En la sentencia SU-133 de 2017, la Sala Plena de la Corte Constitucional estableció que todas las personas, familias y comunidades potencialmente afectadas por la minería, tienen derecho a participar de manera libre, informada y efectiva en la definición de sus impactos, aunque no reivindiquen una identidad étnicamente diversa. Lo anterior, en virtud del carácter universal y expansivo que la Constitución le atribuye al principio de participación ciudadana, cuya doble condición de fin esencial del Estado y derecho fundamental se proyecta sobre todo el ordenamiento jurídico.

En virtud del artículo 79 de la Constitución Política, debe garantizarse la participación de la comunidad en las decisiones que afecten el ambiente. Además, el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 prevé que si la ejecución de proyectos mineros o de otra naturaleza crea cambios significativos en el uso del suelo, que implique una transformación en las actividades comunes de un municipio, debe realizarse una consulta popular.

Con el imperativo deber constitucional de respetar, garantizar y proteger la participación ciudadana y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad dentro del marco del Estado unitario y la autonomía territorial, la Corte Sala Plena hace un llamado a las entidades del orden nacional, regional y local para que, mediante sus autoridades competentes, abran espacios adecuados de participación ciudadana para la realización efectiva de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad nación territorio respecto de las actividades relacionadas con la exploración y explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables –RNNR-, así como de los efectos o impactos que se produzcan con ocasión de la ejecución o implementación de esas actividades (SU-411 de 2020).

Además de los principios que orientarán la manera en la que se realizará el aprovechamiento de los minerales, el proyecto de Nueva Ley Minera prevé, unas garantías mínimas a tener en cuenta que son el desarrollo de lo dispuesto en la jurisprudencia constitucional, así como en normas internacionales vinculantes que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

Respecto del *derecho a la participación* en escenarios de aprovechamiento de minerales, la Nueva Ley Minera atiende lo ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-095 de 2018, en la que instó al Congreso de la República para que en "en los sectores de hidrocarburos y minería (….)en el menor tiempo posible defina uno o varios mecanismos de participación ciudadana"[1]. Esa sentencia estableció algunos parámetros a seguir que fueron tenidos en cuenta al momento de la formulación del articulado. En primer lugar,

i. *Participación ciudadana y pluralidad: con criterios de* gradualidad, disponibilidad, acceso, calidad, permanencia, diálogo y comunicación – sin limitarse solamente a espacios de socialización e información-, diálogo consciente y responsable, publicidad, efectividad y eficacia, teniendo en cuenta la coexistencia de diferentes ideas, razas, géneros, orígenes, religiones, instituciones o grupos sociales.
ii. *Enfoque Territorial:* tener en cuenta características, necesidades, y especificidades ambientales, regionales, económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, propendiendo por su sostenibilidad ambiental, económica y social y el fortalecimiento de los entes territoriales.
iii. *Legitimidad y representatividad,* podrá ser por medio de sus representantes en razón de la complejidad de las decisiones a tomar y de los procedimientos.
iv. *Información previa, permanente, transparente, clara y suficiente,* necesidad de contar con sistemas de información públicos que contengan en forma organizada y completa la información de los proyectos de exploración y explotación de recursos del subsuelo
v. *Diálogo, comunicación y confianza,* intercambio abierto y permanente de información para construir espacios de participación que fomenten el diálogo y la democracia participativa.
vi. *Respeto, protección y garantía de los derechos humanos,* a cargo de Estado, y sus entidades e instituciones, así como de los contratistas de concesiones de hidrocarburos y minería.
vii. *Buena Fe, en el* diálogo y el relacionamiento de todas las partes, tanto de las entidades y autoridades públicas, las empresas contratistas de concesiones y las comunidades.

2.3.1.4.2. Acceso a la información

El derecho de acceso a la información pública, consagrado en el artículo 20 de la Constitución Política de Colombia, constituye un pilar fundamental para garantizar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones y el control social sobre las acciones del Estado. En el contexto de los proyectos minero-ambientales, este derecho adquiere una relevancia particular, dado el impacto que estas actividades pueden generar en el medio ambiente y en las comunidades.

La Ley 1755 de 2015, conocida como Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública, desarrolla los lineamientos constitucionales, estableciendo los mecanismos y procedimientos para ejercer este derecho.

La Corte Constitucional ha señalado que la información a la que tienen derecho los ciudadanos en el contexto de los proyectos minero-ambientales incluye, entre otros:

Estudios de impacto ambiental: Estos estudios deben ser públicos y comprensibles para la comunidad.
Licencias ambientales: La información contenida en las licencias ambientales, incluyendo los términos y condiciones, debe ser de acceso público.
Informes de seguimiento y control: Las autoridades ambientales deben publicar informes periódicos sobre el cumplimiento de las normas ambientales por parte de las empresas mineras.
Información sobre los riesgos y beneficios de los proyectos: La población debe conocer los potenciales impactos positivos y negativos de los proyectos mineros.

La Corte Constitucional de Colombia ha emitido diversas sentencias en las que ha profundizado en el análisis del derecho de acceso a la información en el ámbito minero-ambiental, estableciendo criterios y parámetros que orientan tanto a los ciudadanos como a las autoridades en la aplicación de este derecho fundamental.

Sentencia T-445 de 2016: En esta sentencia, la Corte reafirmó el derecho de las comunidades a acceder a información completa y oportuna sobre los proyectos mineros que se desarrollan en sus territorios, así como a participar en los procesos de licenciamiento ambiental.
Sentencia T-342 de 2019: La Corte reiteró la importancia de la transparencia en los procesos de otorgamiento de licencias ambientales para proyectos mineros y señaló que la información sobre estos proyectos debe ser accesible a todas las personas interesadas.
Sentencia C-035-16: Aunque no se centra específicamente en el acceso a la información, esta sentencia analiza la constitucionalidad de las áreas de reserva estratégica minera y subraya la importancia de la participación ciudadana en la definición de las políticas mineras.

Adicional a los ejemplos anteriormente citados, la sentencia de constitucionalidad del Acuerdo de Escazú en Colombia es un hito importante en la protección del medio ambiente y los derechos humanos. El 28 de agosto de 2024, la Corte Constitucional de Colombia ratificó por unanimidad la constitucionalidad del Acuerdo de Escazú, un tratado que busca garantizar la implementación efectiva de los derechos al acceso a la información ambiental, la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe.

Mediante la sentencia C-359 de 2024 la Corte Constitucional declaró constitucional el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación pública y el Acceso a la Justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe, y exequible su Ley aprobatoria 2273 de 2022. la Sala recordó que la protección del medio ambiente sano resulta especialmente relevante en el diseño constitucional colombiano. La justificación de esa protección se deriva, por una parte, de su carácter esencial para garantizar los derechos fundamentales del ser humano y, por otra parte, del valor intrínseco que tiene la naturaleza. El deber de protección del medio ambiente sano convoca a los particulares y al Estado. Los particulares, en tanto titulares del derecho a un ambiente sano, tienen el deber de participar en su conservación y cuidado. Al Estado le han sido asignados precisos deberes para la preservación de las riquezas naturales y el entorno ecológico. Dentro de estos deberes, se encuentra el relativo a crear la institucionalidad y adoptar las medidas legislativas y de política pública necesarias para proteger el ambiente.

La sentencia destacó que la Constitución Política de 1991 establece un modelo de democracia participativa que amplía los espacios de intervención ciudadana a distintos ámbitos. Uno de estos es la participación ciudadana en materia ambiental, previsto en los artículos 2 y 79 de la Constitución Política. La Sala reiteró que la participación en materia ambiental es indispensable para la eficacia y eficiencia de la gestión ambiental y el desarrollo sostenible. El derecho a la participación en materia ambiental se garantiza mediante tres elementos: (i) el acceso a la información; (ii) la participación pública y deliberada; y (iii) la existencia de mecanismos administrativos y judiciales para la defensa de estos derechos. El Acuerdo de Escazú es fundamental para:

- Proteger la biodiversidad y los líderes ambientales: El acuerdo busca proteger la biodiversidad y a los líderes ambientales en América Latina y el Caribe, donde la defensa del medio ambiente es cada vez más peligrosa.

- Garantizar el acceso a la información ambiental: El acuerdo establece la obligación de los Estados de garantizar el acceso del público a la información ambiental, lo que es esencial para la toma de decisiones informadas.

- Fomentar la participación pública: El acuerdo promueve la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales, lo que aumenta la capacidad de los gobiernos para responder a las inquietudes y demandas públicas [2].

- Proteger el derecho a un medio ambiente sano: El acuerdo reconoce el derecho a un medio ambiente sano como un derecho humano fundamental, lo que es consistente con los estándares internacionales de derechos humanos.

En resumen, la sentencia de constitucionalidad del Acuerdo de Escazú en Colombia es un logro significativo en la protección del medio ambiente y los derechos humanos. El acuerdo es fundamental para garantizar el acceso a la información ambiental, fomentar la participación pública y proteger el derecho a un medio ambiente sano. Es necesario manigestar que el derecho de acceso a la información en el contexto de los proyectos mineros es fundamental para:

> **Garantizar la participación ciudadana:** Al conocer la información relevante, las comunidades pueden participar de manera informada en los procesos de toma de decisiones.
> **Fortalecer el control social:** El acceso a la información permite a la ciudadanía ejercer un control social sobre las empresas mineras y las autoridades ambientales.
> **Prevenir conflictos socioambientales:** La transparencia y la participación ciudadana contribuyen a prevenir y resolver conflictos relacionados con la actividad minera.
> **Proteger el medio ambiente:** Al conocer los impactos ambientales de los proyectos mineros, la ciudadanía puede exigir medidas de mitigación y compensación.

Finalmente, en relación con este punto, es importante traer a colación también fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Corte IDH condenó al Estado peruano por graves violaciones a los derechos humanos de los habitantes de La Oroya41. En noviembre de 2023, la CIDH emitió una sentencia histórica en la que responsabilizó al Estado peruano por las graves consecuencias que la contaminación generada por el Complejo Metalúrgico de La Oroya ha tenido sobre la salud y el medio ambiente de sus habitantes. El caso La Oroya contra Perú destaca de manera particular la violación al derecho de los habitantes de esta ciudad a acceder a información veraz y oportuna sobre la contaminación a la que estaban expuestos. La Corte determinó que el Estado peruano vulneró múltiples derechos de los habitantes de La Oroya, incluyendo:

> **Derecho a un ambiente sano:** La contaminación del aire, agua y suelo causada por las operaciones mineras ha tenido un impacto devastador en la salud de la población, generando enfermedades respiratorias, cáncer y otras afecciones.
> **Derecho a la salud:** Los altos niveles de contaminación han provocado un deterioro significativo en la salud de los habitantes, especialmente de niños, mujeres embarazadas y personas mayores.
> **Derecho a la vida:** La Corte consideró que la contaminación ha generado un riesgo para la vida de los habitantes de La Oroya.
> **Otros derechos:** También se vieron afectados derechos como el acceso a la información, la participación política, la integridad personal y la vida digna.

La Corte concluyó que el Estado peruano no cumplió con su obligación de proteger a los habitantes de La Oroya de los daños causados por la contaminación. Entre las razones de la condena se encuentran:

> **Falta de regulación y control:** El Estado no ejerció un control adecuado sobre las actividades del complejo metalúrgico, permitiendo que se excedieran los límites permitidos de contaminación.
> **Flexibilización de estándares ambientales:** El Estado modificó los estándares de calidad del aire, lo que permitió que se mantuvieran niveles de contaminación perjudiciales para la salud.
> **Falta de atención a las víctimas:** El Estado no brindó una atención médica adecuada a las víctimas de la contaminación ni tomó medidas para remediar los daños ambientales.

La Corte IDH encontró que el Estado peruano incumplió su obligación de garantizar el acceso a la información de varias maneras:

> **Información incompleta o engañosa:** Las autoridades proporcionaron información incompleta o engañosa sobre los niveles de contaminación y los riesgos para la salud.
> **Falta de transparencia:** No se publicaron datos actualizados y verificables sobre la calidad del aire y del agua.
> **Restricciones a la participación ciudadana:** Se limitó la participación de las comunidades en los procesos de toma de decisiones sobre el manejo del complejo metalúrgico.
> **Dificultades para acceder a la información:** La información relevante no estaba disponible de manera fácil y accesible para la población.

Esta sentencia sienta un precedente importante en la región y representa un avance significativo en la protección de los derechos humanos y el medio ambiente. El Estado peruano está obligado a tomar medidas para reparar los daños causados y garantizar que no se repitan hechos similares en el futuro. Además, esta sentencia es fundamental en cuanto el derecho al acceso a la información en casos de contaminación ambiental. Los Estados tienen la obligación de garantizar que la población afectada por la contaminación tenga acceso a información clara, completa y oportuna sobre los riesgos a los que están expuestos y las medidas que se están tomando para proteger su salud y el medio ambiente.

41 Vease en la Pagina Web: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_511_esp.pdf

Por último, la CIDH emitió "La Guía para el acceso a la información ambiental en contextos de industrias extractivas de minería e hidrocarburos"42, **es una herramienta fundamental para fortalecer la implementación efectiva del derecho de acceso a la información en contextos de actividades extractivas como la minería y los hidrocarburos.**

Este documento reconoce la importancia crucial de este derecho, especialmente en regiones donde estas actividades se desarrollan en tierras ancestrales de pueblos indígenas y tribales, y donde los impactos ambientales son significativos. Los principales puntos abordados en la Guía son:

> **Justificación del derecho:** Se enfatiza la relevancia del acceso a la información para garantizar la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre proyectos extractivos, así como para ejercer un control social sobre las empresas y el Estado.
> **Alcance del derecho:** La Guía detalla el tipo de información a la que tienen derecho las comunidades, incluyendo datos sobre los estudios de impacto ambiental, las licencias otorgadas, los planes de manejo ambiental y los informes de seguimiento.
> **Obligaciones estatales:** Se establecen las obligaciones de los Estados para garantizar el acceso a la información, como la creación de mecanismos transparentes y accesibles, la provisión de información de manera oportuna y comprensible, y la protección de quienes ejercen este derecho.
> **Desafíos y recomendaciones:** La Guía identifica los principales desafíos para el ejercicio de este derecho, como la falta de voluntad política, la opacidad de las instituciones, y la escasa capacidad de las comunidades para acceder a la información. Asimismo, presenta recomendaciones para superar estos obstáculos.

2.3.1.4.3. Derecho a la consulta previa y el consentimiento previo, libre e informado

El derecho a la Consulta Previa tiene sustento en principios reconocidos desde el mismo preámbulo de la Carta Política y reiterados a lo largo del texto constitucional. En primera medida, precisamente la Constitución Política estableció como uno de los pilares de nuestro Estado Social de Derecho el principio de participación democrática (preámbulo, Art. 1°), y como fin esencial del Estado, el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan.

42 Revisar en la Página Web: https://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/ExtractivasESP.pdf

Así mismo, la Constitución Política reconoció que Colombia es un Estado pluralista que garantiza y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación (Art. 1°, 7°, 8°, 10°). De igual manera, el artículo 330 de la Constitución Política establece con relación a los territorios indígenas, lo siguiente:

> Artículo 330: De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones: (...) PARÁGRAFO. La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.

En virtud de lo anterior y en consonancia con el compromiso de establecer especial protección a la diversidad étnica y cultural del país, el Estado Colombiano suscribió el Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales, adoptado e incorporado al ordenamiento jurídico mediante Ley 21 de 1991, haciendo parte del bloque de constitucionalidad. Este último concepto trabajado por la Corte Constitucional en la sentencia C-225 de 1995 en el cual se determinó esta figura jurídica como compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución.

El Convenio 169 de la OIT consagra en el artículo 6°, el derecho a la Consulta Previa de los pueblos indígenas y tribales, conforme al siguiente texto:

> 1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:
>
> a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlas directamente (...).

A su turno, el artículo 7° *ibídem*, dispone:

> Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

Es así como, el Convenio 169 de la OIT establece una serie de responsabilidades que deben asumir los gobiernos, a efectos de proteger los derechos de los pueblos indígenas y tribales, lo que se traduce en:

> 1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.
>
> 2. Esta acción deberá incluir medidas: (a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población; (b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones; (c) Que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.

En consecuencia, para el cumplimiento del mandato previamente señalado, la jurisprudencia constitucional ha fijado una serie de principios que gobiernan la actuación tanto de las autoridades administrativas intervinientes en los procesos de consulta, los interesados en el proyecto, obra o actividad o las medidas legislativas y administrativas, y las comunidades étnicas.

El primero de ellos, se refiere al principio de la buena fe que debe guiar la actuación de las partes, lo que significa que debe existir un ambiente de claridad y de confianza de cara al proceso, el cual se genera a partir de la información y transparencia entre las partes involucradas. En este sentido, la Constitución Política, previó en su artículo 83, qué: *"Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas".*

Así mismo, se deberá atender al cumplimiento del principio de igualdad, bajo la perspectiva de que la consulta previa se constituye en un proceso de diálogo intercultural entre iguales; lo que se traduce en que ni los pueblos indígenas tienen un derecho de veto que les permita bloquear decisiones estatales, ni el Estado tiene un derecho a la imposición sobre los pueblos indígenas para imponerles caprichosamente cualquier decisión sino que opera un intercambio de razones entre culturas que tiene igual dignidad y valor constitucional (CP art 70).

Adicionalmente a lo anterior, la jurisprudencia ha señalado que el proceso consultivo debe ser flexible, lo que se traduce en que debe adaptarse a las necesidades de cada asunto, en tanto que, debe atenderse a la diversidad de los pueblos indígenas y de las comunidades afrodescendientes; lo que implica respetar las costumbres y tradiciones de los pueblos indígenas y que la misma sea efectuada mediante relaciones de comunicación.

Del mismo modo, se ha previsto que la consulta previa debe ser informada, en tanto que, a través de dicho procedimiento se le otorgan una serie de elementos a las comunidades para la toma de decisiones de manera libre y espontánea, por lo que no puede tratarse de un asunto de mero trámite formal sino de un esfuerzo genuino del Estado y los particulares implicados por conocer las perspectivas de los pueblos afectados y por efectivamente lograr un acuerdo.

Todo lo anterior, sobre la base que aquello que se consulta, y sus impactos solo serán materializados posteriormente a la finalización del proceso consultivo, de allí que la identificación de los posibles impactos se efectúa en abstracto y no en concreto. Lo anterior de conformidad con lo establecido ampliamente por la Corte Constitucional en la sentencia SU-123 de 2018.

La Corte Constitucional ha determinado que no todo proyecto, obra, actividad, medida administrativa y/o legislativa implica per se el desarrollo del proceso de consulta previa con las comunidades étnicas. Sobre el particular en la sentencia C-030 de 2008 manifestó que: "No todo lo concerniente a los pueblos indígenas y tribales está sujeta al deber de consulta, puesto que como se ha visto, en el propio Convenio se contempla que, cuando no hay una afectación directa, el compromiso de los Estados remite a la promoción de oportunidades de participación que sean, al menos equivalentes a las que están al alcance de otros sectores de la población".

Por lo tanto, la consulta previa de conformidad por lo delimitado por la Corte Constitucional en la sentencia SU-123 de 2018, se estableció que debe agotarse en aquellos eventos en que el proyecto, obra o actividad pueda afectar directamente los intereses de las comunidades indígenas o tribales en su calidad de tales, es decir, que su obligación sólo resulta exigible cuando la actividad pueda: *"(…) alterar el estatus de la persona o de la comunidad, bien sea porque le impone restricciones o gravámenes, o, por el contrario, le confiere beneficios (…)".*

La alta Corte ha definido la afectación directa como *"(…) la intromisión intolerable en las dinámicas económicas, sociales y culturales abrazadas por las comunidades como propias".* Que se puede manifestar cuando: *"(…) (i) se perturban las estructuras sociales, espirituales, culturales, en salud y ocupacionales; (ii) existe un impacto sobre las fuentes de sustento ubicadas dentro del territorio de la minoría étnica; (iii) se imposibilita realizar los oficios de los que se deriva el sustento y (iv) se produce un reasentamiento de la comunidad en otro lugar distinto a su territorio. Igualmente, según la jurisprudencia, la consulta previa también procede (v) cuando una política, plan o proyecto recaiga sobre cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas o tribales; (vi) cuando la medida se oriente a desarrollar el Convenio 169 de la OIT; (vii) asimismo si se imponen cargas o atribuyen beneficios a una comunidad, de tal manera que modifiquen su situación o posición jurídica; (viii) o por la interferencia en los elementos definitorios de la identidad o cultura del pueblo concernido.*

De manera general puede afirmarse que la consulta previa procede, en principio, frente a dos tipos de decisiones o medidas: i) la ejecución de proyectos, obras o actividades, y ii) la adopción de medidas administrativas o legislativas de carácter general. En ambas situaciones lo que determina la obligatoriedad de la Consulta Previa, es que las medidas o decisiones que se pretendan adoptar causen una afectación específica y directa en las comunidades étnicas. En concreto, la SU-123 de 2018 recoge el criterio de afectación directa como: "*(…) el impacto positivo o negativo que puede tener una medida sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales que constituyen la base de la cohesión social de una determinada comunidad étnica. Procede entonces la consulta previa cuando existe evidencia razonable de que una medida es susceptible de afectar directamente a un pueblo indígena o a una comunidad afrodescendiente."*

Siguiendo con la sentencia de unificación, ésta indica que: *"[e]l territorio se encuentra vinculado al concepto de afectación directa y en consecuencia a la aplicación de la consulta previa. No existe duda ni disputa sobre la regla precisada. La dificultad de aplicación es porque la noción de territorio étnico va más allá de un espacio físico formalmente demarcado, como un resguardo, y se vincula a elementos culturales, ancestrales, así como espirituales."*

En ese orden, la Corte Constitucional ha reconocido dos conceptos de territorio: geográfico y amplio: *"i) El geográfico, que comprende el espacio reconocido legalmente bajo la figura del resguardo u otras figuras semejantes, como la de territorios colectivos de las comunidades afrodescendientes; y ii) el territorio amplio, que incluye las zonas que habitualmente ha ocupado la comunidad indígena, al igual que los lugares en donde tradicionalmente los mencionados sectores de la sociedad han desarrollado sus actividades sociales, económicas, espirituales o culturales."*

Ahora bien, es importante mencionar que el Decreto 2353 de 2019, crea dentro de la estructura del Ministerio del Interior la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, convirtiéndola en garante dentro del Desarrollo del proceso de consulta previa, con la misión de atender entre otras tareas, la de impartir los lineamientos para la determinación de la procedencia de la consulta previa para la expedición de medidas legislativas o administrativas o la ejecución de proyectos, obras o actividades, que puedan afectar directamente a comunidades étnicas.

Específicamente el artículo 4 que modificó el artículo 16 del Decreto 2893 de 2011, modificado por el Decreto 1140 de 2018, que señala las funciones de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior: *"1. Impartir los lineamientos para la determinación de la procedencia de la consulta previa para la expedición de medidas legislativas o administrativas o la ejecución de proyectos, obras o actividades, que puedan afectar directamente a comunidades étnicas".*

Es así como dentro de la competencia fijada por la ley a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, se pueden resumir entre otras en: i) La determinación de la procedencia y oportunidad de la consulta previa; y en ii) Dirigir y coordinar los procesos de consulta previa. Se trata entonces, de competencias que han sido fijadas de manera única y exclusiva a esta Dirección del Ministerio del Interior, sin que otra autoridad administrativa tenga competencia para ello.

En relación el sector minero, la Corte Constitucional en sentencias como la SU-133 de 2017 ha reconocido que la participación ciudadana, erigida por la Constitución a la categoría de fin esencial del Estado, debe garantizarse en todas las etapas del proceso minero. En el contexto de las demandas promovidas contra distintas disposiciones de la Ley 685 de 2001, y entendiendo los impactos que suelen derivarse para las comunidades y los territorios de la ejecución de actividades mineras, la Corte ha reiterado la necesidad de garantizar la disponibilidad de espacios de participación efectivos que permitan que los ciudadanos y las comunidades étnicamente diferenciadas –estas últimas, por vía de la consulta previa- accedan a información completa sobre las repercusiones ambientales, sociales y culturales de los proyectos y puedan pronunciarse sobre los mismos (SU-133 de 2017). La jurisprudencia constitucional ha fijado las siguientes reglas sobre la materia:

-La delimitación de zonas mineras indígenas es uno de los asuntos respecto de los cuales se debe garantizar el derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades interesadas, en tanto se trata de una decisión que puede afectar sus territorios. Así lo advirtió la Sentencia C-418 de 2002, al declarar exequible el primer inciso del artículo 122 del Código Minero, en el entendido de que *"en el procedimiento de señalamiento y delimitación de las zonas mineras indígenas se deberá dar cumplimiento al parágrafo del Artículo 330 de la Constitución y al Artículo 15 del Convenio 169 de la OIT".*

-La ausencia de una referencia normativa explícita al deber de agotar la consulta previa respecto de determinada medida que afecte directamente a las comunidades negras o indígenas no supone que la misma no sea objeto de consulta. La Sentencia C-891 de 2002 declaró exequibles los artículos 2º, 3º, y 11 del Código teniendo en cuenta que la prevalencia del ordenamiento superior no requiere de reconocimiento legal expreso y que, en asuntos mineros, deben respetarse siempre los derechos de participación y consulta previa de los grupos étnicos.

-La consulta previa debe agotarse, con los alcances, condiciones y consecuencias señalados en la jurisprudencia constitucional, *"siempre que en ejercicio de la actividad minera se plantee la posibilidad de que se produzca una afectación directa de las comunidades indígenas o afrodescendientes"*, aunque no exista un desarrollo legislativo previo. La Sentencia C-395 de 2012 insistió en ese argumento, al estudiar los cargos formulados contra el segundo inciso del artículo 122 y contra el artículo 131 del Código, en tanto no contemplaron el deber de consultar a las comunidades negras antes de ejecutar labores de exploración y explotación minera en sus territorios. Ambas disposiciones fueron declaradas exequibles.

-La consulta previa procede siempre que una medida sea susceptible de afectar a las comunidades étnicas y la etapa de exploración de los proyectos mineros hace parte de esas hipótesis (C-366 de 2011). La Sentencia C-395 de 2012 declaró exequible el artículo 76 de la Ley 99 de 1993, que consagra el deber de consulta previa frente a la explotación de recursos

naturales, pero no frente a las actividades de exploración, sobre ese supuesto. En criterio de la Corte, la consulta previa se predica, también, de la etapa de exploración minera cuando pueda afectar a las comunidades étnicas.

-La concesión de un título minero genera expectativas respecto al destino del predio en cuestión y al impacto que las actividades autorizadas tendrán sobre el entorno, los territorios y las comunidades involucradas. Por eso, debe existir una instancia de participación real, representativa, libre, informada y efectiva, previa a la concesión. La Sentencia C-389 de 2016 constató que existe un déficit de protección del principio constitucional de participación en lo que tiene que ver con la definición de los impactos ambientales, sociales y culturales de los proyectos mineros, pues la Ley 685 de 2001 apenas contempla una norma que se dirige a garantizar la participación de los pueblos étnicamente diferenciados en la materia (C-389 de 2016). La Corte declaró exequibles los artículos 16, 53, 270 y 271 del Código, en el entendido de la autoridad minera nacional deberá garantizar la participación previa, libre, representativa, informada y eficaz de los potenciales afectados por la entrega de contratos de concesión, y exhortó al Congreso de la República a establecer un método de acceso a los títulos mineros acorde con lo planteado en la sentencia.

La CIDH ha determinado que los pueblos indígenas al tener una conexión intrínseca con los territorios ancestrales que estos habitan, debe haber una protección necesaria por parte de las autoridades judiciales, administrativas y legislativas sobre la propiedad comunal de las poblaciones indígenas. La CIDH, ha determinado que la propiedad comunal se protege por medio del Art. 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos -en adelante CADH-[1].

Aún así la CIDH determinó que el Estado podrá restringir el uso y goce del derecho a la propiedad siempre que las restricciones: "a) hayan sido previamente establecidas por ley; b) sean necesarias; c) proporcionales y d) que tengan el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática"[2]. Adicionalmente "(...) el Estado podrá restringir el derecho al uso y goce de las tierras de las que tradicionalmente son titulares y los recursos naturales que se encuentren en éstas, únicamente cuando dicha restricción cumpla con los requisitos señalados anteriormente y, además, cuando no implique una denegación de su subsistencia como pueblo tribal"[3].

La CIDH determinó que el Estado al momento de realizar injerencias en los territorios ancestrales de los pueblos indígenas deben: 1) garantizar la participación de estos de acuerdo con sus usos y costumbre, 2) que el pueblo indígena objeto de la restricción de sus territorios ancestrales deberá beneficiarse razonablemente del proyecto que se llevará a cabo, 3) la realización de estudios de impacto ambiental.

Para la CIDH es deber del Estado realizar procesos de consulta previa. "Este deber requiere que el Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes. Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo. (...) Este deber de consultar se deberá realizar de conformidad con sus propias tradiciones"[4]. Finalmente la Corte considera que la consulta "que se requiere siempre que haya un plan de desarrollo o inversión dentro del territorio tradicional, la salvaguarda de participación efectiva que se requiere cuando se trate de *grandes planes de desarrollo o inversión que puedan tener un impacto profundo en los derechos de propiedad de los miembros del pueblos indígenas* a gran parte de su territorio, debe entenderse como requiriendo adicionalmente la obligación de obtener el CONSENTIMIENTO LIBRE, PREVIO E INFORMADO según sus costumbres y tradiciones"[5]. Por lo tanto, para la CIDH en casos de grandes proyectos de inversión y de intervención en el territorio ancestral indígena deberá no solo realizarse el proceso de consulta previa sino además están obligados a la obtención del consentimiento libre, previo e informado. Para complementar lo anterior la Corte recuerda lo dicho por el Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Racial la cual ha recomendado no sólo que se debe obtener el consentimiento previo e informado de las comunidades cuando existen planes para llevar a cabo grandes actividades de explotación en territorios indígenas[6].

La CIDH estableció la obligación al Estado de Surinam de tomar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole para positivizar el derecho al consentimiento libre, previo e informado[7], en aquellos proyectos que puedan afectar la vida y la cultura tradicional de un pueblo indígena. Adicional la Corte requiere que debe ser deber de los Estados de poder lograr el consentimiento libre, previo e informado[8].

Por lo tanto puede ser entendido que la CIDH establece como obligación internacional al Estado, en desarrollo del Art. 21 CADH por vía jurisprudencial en la sentencia Saramaka contra Surinam, que los Estados para proyectos de gran explotación que se realicen en territorios indígenas y que puedan poner en riesgo la subsistencia de la vida y tradiciones de los pueblos indígenas, los pueblos tienen el derecho a que los Estados tomen todas las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que garantice dentro de los Estados el derecho al consentimiento previo, libre e informado.

En la Sentencia de Tutela T - 769 de 2009, la Corte Constitucional colombiana se refirió al derecho que tienen los pueblos indígenas a la Consulta Previa. Es fundamental en esta sentencia que la Corte Constitucional hace una alusión clara y expresa a la Sentencia de la CIDH "Caso Saramaka contra Surinam", y establece que es de primordial importancia la diferencia que hace la CIDH entre la Consulta Previa y el Consentimiento previo, libre e informado.

La Corte Constitucional adopta la posición tomada por la CIDH al afirmar que "cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio [ancestral], el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar a los [pueblos indígenas], sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones".

La Corte Constitucional afirma en la sentencia de tutela que "frente al consentimiento libre, informado y previo de las comunidades, según sus costumbres y tradiciones, en el caso bajo estudio se observa que el acta de protocolización verificada con algunas colectividades se ha asimilado a un simple trámite administrativo, en el cual la comunidad no ha tenido oportunidad de pronunciarse a fondo frente al proyecto que explorará y explotará minerales en su territorio ancestral. Así, se han venido desconociendo subreglas constitucionales, que son de obligatoria observancia en estos casos e involucran en la consulta previa los principios de buena fe y de consentimiento libre e informado, que deben gobernar el proceso".

En esta medida la Corte Constitucional decide suspender el proyecto que se estaba llevando a cabo debido a no cumplir con el requerimiento del consentimiento previo, libre e informado.

2.3.2. Capítulo II: definiciones, clasificación y escalas de la minería

En desarrollo del principio de seguridad jurídica y con el propósito de ordenar el régimen aplicable a las actividades extractivas, el proyecto de ley establece una clasificación precisa de la minería, la cual será de obligatorio cumplimiento para efectos legales, contractuales y regulatorios. Esta clasificación comprende cuatro categorías principales: **minería artesanal**, **minería semitecnificada** y **minería tecnificada**, subdividida esta última en **pequeña, mediana y gran minería**. A su vez, se reconoce la **minería ancestral** como una expresión propia de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, en atención a los derechos diferenciales consagrados en la Constitución y en la Ley 70 de 1993.

Este marco busca diferenciar la minería formal de aquella desarrollada en condiciones de informalidad, con el fin de diseñar instrumentos que promuevan la formalización, reduzcan la ilegalidad y garanticen la sostenibilidad socioambiental de la actividad. En este sentido, el **Artículo 11** reafirma que solo las denominaciones previstas en la ley tendrán efectos jurídicos, sin perjuicio de los regímenes especiales aplicables a comunidades étnicas, los cuales se recogen en capítulos específicos para pueblos indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

De esta manera, la clasificación propuesta no solo delimita las categorías operativas y tecnológicas de la actividad minera, sino que también incorpora un enfoque intercultural y territorial que reconoce la diversidad de prácticas y modelos de producción, asegurando al mismo tiempo el cumplimiento de los deberes ambientales, sociales y económicos derivados de la ley.

Minería formal e informal

El artículo 14 de la Ley 685 de 2001[43] establece la manera exclusiva en la que se puede constituir, declarar y probar el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal, mediante el contrato de concesión minera. Este artículo señala que, a partir de la vigencia del código, cualquier actividad minera debe regirse por este precepto, lo que implica formalidad y control por parte del Estado.

Sin embargo, no se hace referencia directa al concepto de minería formal, aunque al describir la necesidad de contar con un contrato de concesión minera inscrito en el Registro Minero Nacional implica una condición básica de formalidad. Solo las actividades amparadas por estos títulos y procedimientos podrían considerarse formales, ya que cumplen con los requisitos legales establecidos.

La Ley también se refiere a los derechos preexistentes derivados de licencias, permisos, contratos o títulos de propiedad privada anteriores, y los deja "a salvo," lo cual sugiere que estos derechos se respetan si fueron adquiridos conforme a las normas previas. Si estos títulos cumplieron con los requisitos legales vigentes antes de la entrada en vigor del Código, se podría considerar que están formalizados, aunque bajo otro régimen.

Por lo tanto, aunque el artículo no define la minería formal de manera explícita, sí se puede inferir que las actividades que cumplen con las disposiciones del código, especialmente el contrato de concesión, son consideradas dentro de este concepto. Esto refuerza la idea de que la minería formal es aquella que se lleva a cabo bajo un marco jurídico y que está sujeta al seguimiento y fiscalización por parte de la autoridad minera.

Es así como se ha identificado la necesidad de construir una definición de minería formal e informal a partir de los criterios que se vienen consolidando desde la jurisprudencia[44] "*La Sala exhorta al Congreso de la República para que establezca un método de acceso a los títulos mineros acorde con las consideraciones vertidas en esta providencia, y con base en los criterios técnicos elaborados por el Ministerio de Minas, o por otra autoridad competente, para definir los distintos tipos de minería, y las escalas de los proyectos, bajo los siguientes parámetros: La*

[43] Artículo 14 de la Ley 685 de 2001 "*Título minero.* A partir de la vigencia de este Código, únicamente se podrá constituir, declarar y probar el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal, mediante el contrato de concesión minera, debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional."
[44] Corte Constitucional, sentencia C-389/16, M.P. María Victoria Calle Correa

normativa debe basarse en criterios diferenciales que respondan a los distintos tipos y escalas en que se realiza la minería, respeten el conjunto de principios a los que se hace referencia en esta providencia. Esos criterios, a manera ilustrativa, pues las decisiones finales deberán adoptarse en el foro democrático, deberán incluir (i) respeto por la minería de subsistencia; (ii) normas para adecuar la pequeña minería a la protección del ambiente y las escalas mediana y grande a los estándares más altos de la industria y de los principios de responsabilidad empresarial; (iii) diferenciar la actividad minera no sólo por el tamaño de sus proyectos, sino también en torno a su significado social, cultural y jurídico. Ello implica (iii.1) proteger la minería ancestral, desarrollada por comunidades étnicas y la artesanal, por la población rural; (iii.2) diferenciar entre la minería informal, que actualmente incumple con parte de las normas que regulan la minería, pero se realiza en pequeña escala y puede adecuarse en un plazo razonable al ordenamiento jurídico, de (iii.3) la minería ilegal, que incumple buena parte de tales estándares, se realiza en escalas mayores, y carece por esa razón de vocación de legalidad; y (iii.4) la minería asociada a las acciones de grupos armados al margen de la ley, frente a la que debe llegar el poder punitivo del Estado." y la ley.

Ahora bien, el proyecto por medio del cual se expide la "Ley Minera para la Transición Energética Justa, la Reindustrialización Nacional y la Minería para la Vida" incorpora las definiciones de minería con un enfoque preventivo y correctivo, permitiendo que las actividades mineras se lleven a cabo bajo estándares de sustentabilidad, con respeto a los derechos de terceros y respeto por el ambiente, fomentando una minería segura, planificada y ordenada.

Estos mecanismos también son un reflejo del interés del Gobierno Nacional por reducir la minería informal, en procura de garantizar mayor control de la actividad minera y aumentar el recaudo de regalías para la inversión social, a la vez que se ofrece una solución inclusiva a los pequeños mineros que, de otro modo, podrían verse discriminados o penalizados.

Finalmente el Título IV, incluye los parámetros que definen la minería formal[45], el cumplimiento de todos los parámetros legales, técnicos, ambientales, jurídicos, sociales y económicos, establecidas por las autoridades competentes y la ley y en el mismo sentido se define la minería informal[46] como la actividad de aprovechamiento de minerales de tipo semitecnificado que se ejerce sin contar con contrato minero o licencia ambiental, o los instrumentos equivalentes, pero que en todo caso es susceptible de ser formalizada.

La minería ilícita, como criterio para identificar el impacto de esta actividad y proporcionar sanciones eficientes, viene desarrollándose en el ordenamiento jurídico minero colombiano, en este sentido los artículos 159 y 160 de la Ley 685 de 2001, permiten establecer fronteras entre la minería formal, informal e ilícita, a su vez que refuerzan la estructura penal diseñada para combatir las actividades mineras fuera del marco legal. En estos artículos se determina el delito de exploración y explotación ilícita cuando se desarrollan actividades mineras sin contar con un título minero vigente o sin la autorización del propietario del terreno, este precepto legal, sancionado en el artículo 244 del Código Penal, resalta la importancia de la obtención de un título minero como requisito indispensable para el ejercicio de la actividad.

De ahí que el título minero se erige entonces como el primer criterio diferenciador entre la minería formal y la minería ilícita al establecer una línea entre quienes cumplen con los requisitos legales y quienes actúan al margen de estos, el artículo 159[47], dota al Estado de algunas herramientas precisas para combatir las actividades mineras que no respetan la normativa. A la par, el nuevo proyecto de ley está reconociendo las formas en que las comunidades han desarrollado la minería, razón por la cual deja abierta la posibilidad de la formalización de quienes han aprovechado los minerales sin contar con licencia ambiental y/o contrato minero.

Un aspecto importante que subraya el artículo 160 es la excepción otorgada a la minería de barequeo, como modalidad artesanal y tradicional de pequeña escala que, en muchas zonas rurales del país, constituye la única fuente de sustento para ciertas comunidades. La exclusión del barequeo de las sanciones por aprovechamiento ilícito refleja una diferenciación jurídica entre las formas de minería que, aunque informales, son toleradas o protegidas por el ordenamiento, de aquellas que se configuran como delito. Esta excepción introduce un principio de proporcionalidad en la aplicación de sanciones, reconociendo que la minería artesanal no siempre se ajusta a los marcos formales, pero no necesariamente tiene un impacto negativo comparable al de la minería ilícita a gran escala.

En consecuencia, **incorporar el concepto de minería ilícita en el Proyecto de la Nueva Ley Minera** dentro del ordenamiento jurídico nacional, permite definir de manera clara y operativa esta actividad. Esto no solo establece responsabilidades concretas para los actores involucrados en la exploración, explotación y comercialización de minerales, sino que también fortalece la capacidad del Estado para sancionar estas conductas.

El artículo 98 resalta el papel central de las autoridades del sector minero en la **identificación y control de la minería ilícita**, reconociendo que este fenómeno afecta no solo el desarrollo económico y la seguridad jurídica, sino también la **seguridad nacional y la protección del medio ambiente**.

Bajo los principios de **coordinación y concurrencia**, estas autoridades deberán articularse con otras entidades competentes del orden nacional. Aunque el sector minero posee un conocimiento técnico y operativo profundo de la actividad, **las competencias están distribuidas** entre diferentes organismos estatales, lo cual hace indispensable un enfoque interinstitucional para enfrentar eficazmente esta problemática.

[45] Artículo 143 del proyecto de ley.
[46] Artículo 141 del proyecto de ley.
[47] El artículo 159 de la Ley 685 de 2001.

2.3.2.1. Minería artesanal: dignificación de la actividad

En marco normativo vigente define la minería artesanal principalmente a través de figuras como el barequeo y la extracción ocasional[48]. Esta actividad se caracteriza por ser desarrollada con herramientas manuales, en pequeña escala, y según la legislación colombiana, tiene como propósito principal satisfacer necesidades básicas. Es fundamental reconocer esta actividad como un medio de subsistencia para numerosas comunidades rurales, para quienes representa una fuente crucial del de mínimo vital para quienes dependen de ella.

Decreto 1666 de 2016 [49] estableció que la minería de subsistencia debía realizarse exclusivamente a cielo abierto y sin el uso de maquinaria pesada, promoviendo la seguridad minera y protegiendo a los mineros de riesgos asociados con actividades subterráneas o mecanizadas.

En consecuencia, en la propuesta normativa de una nueva regulación, contemplar los derechos fundamentales de las poblaciones involucradas y reconocer la minería artesanal como una actividad histórica y culturalmente significativa para Colombia, por ello, el nuevo articulado[50] busca la dignificación de la minería artesanal resaltando su valor cultural y social para las comunidades que la practican. Además, promueve su reconocimiento como una forma legítima de protección social e inclusión económica diferencial, que merece un tratamiento respeto y apoyo especializado y diferencial, sobre las otras modalidades de explotación de recursos.

La definición propuesta de la minería artesanal[51] enfatiza el uso de técnicas y herramientas manuales , excluyendo el uso de maquinaria pesada, el de técnicas manuales, sin recurrir a equipo mecanizado, maquinaria o explosivos, ofrece un enfoque positivo evitando que quede subsumida bajo normativas inapropiadas, establece además un marco legal que respeta la escala reducida y el carácter manual de esta actividad, lo que es fundamental para evitar regulaciones desproporcionadas que ignoren las características propias de la minería artesanal.

Aunado a lo anterior, se reconoce que existen variaciones regionales y culturales en la forma en que se realiza la minería artesanal, promueve una supervisión técnica responsable por parte del Estado, sin imponer requisitos excesivos que afecten el carácter artesanal de la actividad, el artículo propone un enfoque no punitivo para los mineros artesanales que desarrollan actualmente su actividad en zonas excluidas de la minería, ofreciendo soluciones de reubicación y reconversión productiva hacia otras actividades económicas, por lo tanto, es un enfoque de política social que respeta los derechos fundamentales de estas comunidades, permitiendo una transición hacia formas de subsistencia sostenibles y sustentables.

El articulado prevé, además, que la Autoridad Minera desarrolle mecanismos de registro, control y vigilancia diferenciada, adaptados específicamente a la minería artesanal que mejore las prácticas ambientales y de seguridad aplicadas en esta actividad, sin imponerle los mismos estándares a los que está sujeta la minería tecnificada, esto permite un balance entre el respeto por las tradiciones y la **necesidad** de protección ambiental. A razón de lo anterior, en el ejercicio de fiscalización, como lo propone el artículo 100, la autoridad minera revisará la inscripción de quienes ejercen la actividad minera artesanal, para que, en dado caso que existan inconsistencias, se tomen las medidas pertinentes.

2.3.2.2. Minería ancestral: atributo de la minería artesanal y de pequeña escala

La definición de minería ancestral no tiene desarrollo normativo, sin embargo, la jurisprudencia colombiana, en particular la sentencia C-389 de 2016, reconoce una aproximación al concepto y protege esta forma de minería al exhortar al Gobierno Nacional para que establezca métodos de acceso a criterios diferenciales basados en los distintos tipos y escalas en la minería. Este fallo señala que, al regular la minería, se debe tomar en cuenta no solo la dimensión económica y ambiental, sino también su significado social, cultural y jurídico, especialmente en lo que respecta a la minería ancestral desarrollada por comunidades étnicas.

La ancestralidad, tal y como la definen diversos estudios y la jurisprudencia, hace referencia a la relación entre las comunidades y su territorio, las técnicas de explotación de recursos naturales y su memoria colectiva, que trasciende el tiempo y las transformaciones sociales.

Se introduce entonces una definición de minería ancestral en el proyecto de la nueva Ley Minera, en el contexto de la minería artesanal y de pequeña escala con un gran valor jurídico, pues reconoce y protege un aspecto fundamental de la cultura y la identidad de los pueblos

[48] Artículo 152, 155 de la Ley 685 de 2001.
[49] Decreto 1666 de 2016, artículo 2.2.5.1.5.3. "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".
[50] Artículo 8 (Minería Artesanal) del proyecto de ley.
51 Artículo 8 (Minería Artesanal) del proyecto de ley.

indígenas, afrodescendientes y campesinos agromineros en Colombia. Al incluir este concepto en la ley, se establece un marco de protección que no solo abarca la dimensión económica de la actividad minera, sino también el legado cultural, histórico y social que acompaña a estas prácticas tradicionales.

El reconocimiento de la ancestralidad en la minería implica la salvaguarda de los conocimientos, técnicas y métodos de extracción que han sido transmitidos de generación en generación dentro de comunidades específicas. Este enfoque es crucial para garantizar la preservación de prácticas que forman parte del patrimonio cultural inmaterial de estas poblaciones, promoviendo a su vez su continuidad y adaptabilidad en el tiempo.

2.3.2.3. Minería semitecnificada, categoría de transición

La inclusión de la minería semitecnificada como categoría intermedia en el ordenamiento minero colombiano se sustenta en principios constitucionales como el derecho a la igualdad y la no discriminación (Art. 13 Constitución Política de Colombia), y el derecho al trabajo (Art. 25). Estas garantías implican que la regulación debe ser flexible y adaptativa para reconocer las diversas formas de ejercicio de actividades económicas, en especial aquellas que son fuente de subsistencia para comunidades vulnerables, evitando imponer requisitos desproporcionados que puedan excluir o criminalizar a pequeños mineros.

En la propuesta de articulado, se incorpora el concepto de minería semitecnificada[52], categoría intermedia entre la minería artesanal y la minería de pequeña escala tecnificada. Esta inclusión responde a una necesidad urgente del sector minero colombiano, especialmente para aquellos mineros artesanales que buscan un crecimiento gradual y sustentable en sus actividades.

Este enfoque tiene una dimensión jurídica relevante, ya que permite adaptar el marco normativo a la realidad de las y los mineros que desean evolucionar, pero enfrentan barreras burocráticas y requisitos técnicos que no pueden cumplir en su totalidad al pasar directamente a la minería de pequeña escala tecnificada.

La minería semitecnificada se presenta como una solución legal que busca la inclusión progresiva de los mineros y mineras a la formalidad, garantizando su reconocimiento legal y protegiendo sus derechos económicos y sociales. La categoría de minería semitecnificada permite el uso de herramientas tecnológicas de bajo impacto, combinadas con métodos tradicionales de extracción, lo que es coherente con el derecho a un desarrollo económico sostenible, en el marco de los principios constitucionales de igualdad y protección laboral.

Una de las bondades de la minería semitecnificada es el reconocimiento de la necesidad de acompañamiento estatal para facilitar el tránsito de los mineros hacia una tecnificación gradual. Este apoyo incluye asistencia técnica, acceso a financiamiento, simplificación de los trámites administrativos y una reducción temporal de los requisitos exigidos a la minería de pequeña escala, en especial en lo relacionado con licencias y permisos. La normativa actual en Colombia, como se desprende del Código de Minas y los decretos reglamentarios, a menudo impone cargas que resultan inalcanzables para mineros artesanales que comienzan a tecnificarse, lo que fomenta la informalidad.

La minería semitecnificada debe concebirse como un tránsito regulado hacia la minería de pequeña escala, que demanda un enfoque regulatorio diferenciado y realista. En este sentido, la Autoridad Minera, en cumplimiento de sus funciones, debe proveer las herramientas necesarias para que este tránsito sea posible, como el acceso a programas de capacitación técnica, mejores condiciones de comercialización de los minerales y mecanismos de protección frente a actores que operan al margen de la ley.

En armonía con este propósito, el **artículo 141 del proyecto de nueva Ley Minera** establece que el desarrollo de actividades de minería semitecnificada requerirá de un **instrumento minero y ambiental diferencial**, aprobado por las autoridades competentes, con **un término de duración definido**. Esta exigencia introduce un **mecanismo de control y seguimiento adaptado a las características particulares de esta modalidad**, garantizando que el tránsito hacia la minería de pequeña escala o hacia otros modelos productivos se realice con criterios técnicos, ambientales y de seguridad.

2.3.2.4. Minería tecnificada: pequeña, mediana y gran escala

La definición de minería tecnificada, según lo previsto en el artículado propuesto[53], responde a la necesidad de actualizar y precisar los niveles de intervención técnica en las actividades mineras, con el fin de mejorar su regulación, fiscalización y sustentabilidad. Este tipo de minería se caracteriza por el uso de maquinaria especializada y, en algunos casos, explosivos, con el propósito de facilitar labores de arranque, movimiento y procesamiento de materiales del subsuelo. Desde una perspectiva jurídica, la minería tecnificada representa un nivel de operación con impactos potenciales significativamente mayores sobre el entorno natural y social, lo que exige una carga normativa proporcionalmente superior. En ese sentido, el presente proyecto reitera la obligación de que todas las operaciones clasificadas como tecnificadas cuenten con un contrato minero vigente.

Este concepto es fundamental para diferenciar los distintos tipos de minería en función de su escala y de los recursos utilizados, destacando la necesidad de una clasificación clara para efectos de control y regulación. La minería tecnificada abarca desde operaciones a pequeña escala, donde el uso de maquinaria puede ser limitado, hasta explotaciones de mediana y gran escala, las cuales requieren una intervención mucho mayor tanto en términos de maquinaria como de volumen de extracción.

La exigencia de contratos mineros y licencias ambientales para la minería tecnificada tiene un doble propósito: primero, asegurar que las operaciones se realicen dentro del marco jurídico, ambiental, social, y laboral adecuado, y segundo, proteger los derechos de los titulares mineros y del medio ambiente. La licencia ambiental garantiza que las actividades de explotación no vulneren los ecosistemas, cumpliendo con los principios de sostenibilidad y precaución.

La clasificación de la minería tecnificada en pequeña, mediana y gran escala, mencionada en el parágrafo del artículo, es un elemento esencial para la adecuada regulación del sector. Esta clasificación debe tener en cuenta criterios objetivos como el área de explotación, el tipo de mineral extraído, el tipo de yacimiento, y los volúmenes de material removido, lo que permitirá ajustar las normativas a la realidad del sector y a la evolución tecnológica.

Adicionalmente, el artículo establece un mandato específico al **Ministerio de Minas y Energía**, o a quien haga sus veces, para reglamentar los rangos de clasificación de la minería tecnificada en el término de seis (6) meses a partir de la promulgación de la ley. Esta **delegación reglamentaria** se justifica por la necesidad de contar con un instrumento técnico y dinámico, que no dependa de reformas legislativas para actualizarse conforme evolucionen las condiciones del sector. Asimismo, se ordena una **actualización periódica** de dichos rangos, lo cual es crucial dado el carácter cambiante de la minería, influido por variables como el avance tecnológico, la disponibilidad de minerales y los impactos ambientales emergentes.

Por otro lado, la definición normativa de minería tecnificada y su clasificación detallada contribuyen a **fortalecer la formalización minera** y cerrar brechas en la fiscalización. En la actualidad, algunas operaciones de mediana escala se camuflan bajo la categoría de pequeña minería para evadir requisitos ambientales, laborales o tributarios. Una definición clara permitirá que las autoridades competentes identifiquen con precisión el tipo de operación y apliquen controles diferenciados según el nivel de riesgo e impacto.

Finalmente, este artículo sienta las bases para una política pública más eficaz, al establecer categorías técnicas claras que permitan diseñar incentivos, controles y obligaciones de manera proporcional. Su implementación contribuirá a una **minería más responsable, formal y sustentable**, en línea con los principios constitucionales, el marco ambiental vigente y los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano.

2.3.2.5. Protección y fomento diferencial en la minería artesanal, semitecnificada y de pequeña escala

En coherencia con el enfoque territorial, inclusivo y diferencial del nuevo marco normativo, la **protección y fomento de la minería artesanal, semitecnificada y de pequeña escala** se configura como un eje fundamental para garantizar una transición ordenada hacia un sector minero más justo, sustentable y formalizado. Esta categoría de minería, que representa el sustento de miles de familias en diversas regiones del país, requiere **medidas específicas de apoyo estatal** que reconozcan su importancia social, económica y cultural, así como los desafíos estructurales que enfrenta.

Por ello, el artículo 143 del proyecto de ley establece que el Ministerio de Minas y Energía deberá adoptar e implementar un conjunto de medidas de protección y fomento diferencial, cuya ejecución estará a cargo de la autoridad minera, con el objetivo de contribuir al mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de la población minera, a la preservación del ambiente, a la recuperación de zonas degradadas, al uso responsable de los recursos minerales conforme a su escala de operación, y a su participación activa en los procesos de reindustrialización y diversificación productiva del país.

Estas medidas parten del reconocimiento de las características específicas del territorio, así como de la necesidad de prestar especial atención a poblaciones históricamente marginadas, en particular las mujeres mineras y sus organizaciones, los pueblos étnicos y las víctimas del conflicto armado. Asimismo, el artículo reafirma el compromiso de promover el tránsito de la minería semitecnificada hacia la minería de pequeña escala, mediante figuras de formalización que permitan avanzar en el cumplimiento de estándares técnicos, laborales y ambientales.

Las acciones propuestas en el proyecto de ley, constituye una **política integral de inclusión minera**, que busca cerrar las brechas históricas en el sector, reduciendo la informalidad y ampliando las oportunidades de desarrollo bajo condiciones de legalidad, sustentabilidad y equidad.

---

[52] Artículo 9 del proyecto de ley.

[53] Artículo 10 (Minería tecnificada) del proyecto de ley.

Complementando las medidas de protección y fomento diferencial ya expuestas, el **artículo 1** introduce un pilar crucial para la formalización y sostenibilidad económica de la minería artesanal, ancestral, semitecnificada y de pequeña escala: la **bancarización e inclusión financiera**. En coordinación con entidades financieras y organizaciones no gubernamentales de alcance nacional y local, el Ministerio de Minas y Energía deberá articular instrumentos y programas de **crédito y financiamiento adaptados a las realidades de este subsector**, definiendo tasas de interés, montos, plazos y demás condiciones acordes con la capacidad de pago y los ciclos productivos de las y los pequeños mineros. Al facilitar el acceso a capital de trabajo, modernización tecnológica y reconversión productiva, esta disposición fortalece la ruta de formalización delineada en el artículo 143, reduce la dependencia de intermediarios informales y contribuye a la seguridad económica y social de las comunidades mineras, alineando al sector con las metas nacionales de reindustrialización, equidad y desarrollo territorial.

2.3.2.6. Otras categorías y regímenes

2.3.2.6.1. Uso excepcional de materiales de construcción

En armonía con el régimen vigente y en respuesta a los vacíos normativos identificados en la Ley 685 de 2001, que, si bien contemplaba la figura de **extracción ocasional y transitoria**, no establecía un límite cuantitativo claro sobre la cantidad de mineral a extraer, el artículo 136 del proyecto de nueva Ley Minera introduce medidas concretas para reforzar el carácter excepcional y no comercial de este tipo de aprovechamientos. Bajo la legislación actual, se permitía la extracción de minerales en **cantidades pequeñas y a poca profundidad**, sin que existiera un umbral objetivo, lo cual ha dado lugar a interpretaciones laxas o abusos que desvirtúan la finalidad de la norma y dificultan la fiscalización efectiva por parte de la autoridad minera. En contraste, el nuevo marco normativo establece, en este artículo, una modalidad precisa de **uso excepcional de materiales de construcción**, limitando su uso exclusivamente a situaciones en las que dichos materiales sean resultado de **fenómenos naturales** —como deslizamientos, inundaciones o crecientes— y su destino esté estrictamente vinculado al **mantenimiento o recuperación de obras de infraestructura pública**.

Para el ejercicio de esta facultad excepcional, se requiere que la **entidad territorial aporte el acto administrativo que declare la calamidad pública**, lo que asegura que se trate de una situación excepcional y no de una vía informal para el aprovechamiento de recursos sin concesión. Esta disposición fortalece la institucionalidad y la transparencia, al mismo tiempo que otorga una herramienta ágil y legítima a las entidades territoriales frente a emergencias o desastres naturales.

De igual forma, el artículo establece con claridad que el **aprovechamiento de estos materiales estará sujeto al pago de regalías y a todas las obligaciones fiscales y económicas correspondientes**, conforme a la certificación del volumen efectivamente utilizado, evitando que esta figura derive en afectaciones patrimoniales para el Estado. En coherencia con la finalidad no lucrativa de esta excepción, se prohíbe expresamente que **los materiales extraídos puedan ser objeto de comercialización**, reforzando el principio de que **la extracción ocasional debe estar limitada a usos directos, no económicos ni transferibles, en beneficio de la comunidad o del interés público**.

Finalmente, el artículo establece que **la autoridad minera reglamentará la materia dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de esta norma**, asegurando la implementación rápida y efectiva de este nuevo régimen. De esta forma, se corrige una omisión histórica en la legislación minera, se evita el uso indebido de una figura excepcional para operaciones de mayor escala, y se contribuye al fortalecimiento del control estatal sobre los recursos del subsuelo, tal como lo exige el mandato constitucional de gestión eficiente y sostenible de los recursos naturales (art. 332 y 80 C.P.).

El artículo 11 del proyecto de ley busca garantizar seguridad jurídica en el sector minero al establecer que únicamente las categorías de minería definidas en esta ley producirán efectos legales, evitando así el uso de denominaciones informales o ambiguas que actualmente dificultan la fiscalización y el control estatal. Al mismo tiempo, el artículo reconoce expresamente que las actividades mineras desarrolladas por pueblos indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras se rigen por regímenes normativos especiales, como la Ley 70 de 1993 y el Convenio 169 de la OIT (Ley 21 de 1991), en coherencia con el marco constitucional que protege la diversidad étnica y cultural del país. Esta disposición fortalece la legalidad, delimita competencias y protege los derechos colectivos sobre el uso y control de los recursos naturales.

2.3.2.6.2. Régimen especial de canteras

En lo que respecta al régimen jurídico de las **canteras descubiertas y explotadas con anterioridad al Decreto 2655 de 1988**, tanto la **Ley 685 de 2001** como el **proyecto de nueva Ley Minera** reconocen los derechos de los propietarios de predios que hayan inscrito dichas canteras en el Registro Minero Nacional, manteniéndolos en las condiciones establecidas. No obstante, **existen diferencias relevantes en el tratamiento de fondo**, especialmente en lo que se omite o se reafirma en cada normativa.

El **artículo 304 de la Ley 685 de 2001** incluye una disposición que **claramente cierra la posibilidad de revivir derechos extinguidos** por efecto de normativas anteriores (Ley 20 de 1969 y Decreto 2655 de 1988). Esta cláusula de extinción definitiva ha generado tensiones, especialmente en contextos donde **existen disputas sobre la continuidad de derechos adquiridos en buena fe** o donde el aprovechamiento de materiales de construcción ha constituido históricamente una fuente de sustento económico local. Así, la postura restrictiva del Código vigente ha dificultado el reconocimiento de derechos legítimos sobre canteras preexistentes, incluso cuando estas se hayan explotado de manera continua y tradicional.

Frente a esto, el **artículo 142 del nuevo proyecto de ley reafirma el derecho de estos propietarios a conservar su titularidad**, en los términos señalados por la nueva legislación, pero **sin reproducir expresamente las cláusulas de extinción que incluía el Código de Minas de 2001**. Si bien se mantiene la condición de haber inscrito la cantera como descubierta y explotada antes de la entrada en vigencia del Decreto 2655 de 1988, el nuevo texto responde a una necesidad de **armonizar el régimen de propiedad minera con la realidad social y económica de los territorios**, buscando equilibrio entre la seguridad jurídica, el uso eficiente del recurso y el reconocimiento de derechos históricos.

2.3.2.6.3. Salinas

En contraste con el tratamiento que la Ley 685 de 2001 otorga a las salinas —al reconocerlas como **bienes fiscales de propiedad del Estado** y sujetarlas sin distinción al **régimen general de concesión minera**— el artículo 137 del proyecto de nueva Ley Minera introduce un **enfoque diferencial, culturalmente sensible y territorialmente específico** para el aprovechamiento de estas fuentes minerales, reconociendo expresamente los derechos históricos, culturales y económicos de pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y del pueblo Rrom.

Mientras que la legislación vigente considera que tanto la **sal gema como la sal marina y las vertientes saladas** deben explotarse bajo el **régimen común de concesión**, sin ninguna distinción respecto del tipo de actor que realiza la explotación ni de las características del territorio, el nuevo texto legal **reconoce la existencia de actividades mineras artesanales y ancestrales** que históricamente se han desarrollado sobre estas fuentes, y establece que **el diseño contractual deberá adaptarse a estas realidades mediante la posibilidad de celebrar contratos diferenciales**, lo cual representa un avance significativo hacia el **reconocimiento de derechos colectivos y culturales** en los territorios salineros.

Además, el artículo 137 permite la **concurrencia de empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta del sector minero**, pero **subordina su participación a convenios celebrados con la autoridad minera nacional**, en los cuales deberá **reconocerse y pactarse una contraprestación justa** para la producción artesanal incluida dentro del proyecto. Esta medida busca asegurar una relación equitativa entre el aparato productivo estatal o mixto y las comunidades tradicionales, evitando desplazamientos, subordinaciones económicas o desconocimiento de los saberes locales. De igual forma, la norma abre la posibilidad de celebrar **contratos especiales de explotación con entidades territoriales** en casos donde exista **concurrencia de proyectos turísticos vinculados a las salinas**, con lo cual se reconoce la potencialidad **multifuncional del recurso salino**, no solo como insumo extractivo sino como eje de **valor cultural, paisajístico y económico alternativo**.

Con esta disposición, el proyecto de ley se aparta de una visión única y centralizada sobre el aprovechamiento de las salinas, y se alinea con los principios constitucionales del **pluralismo jurídico (art. 7), protección de la diversidad étnica y cultural (art. 70 y 330),** así como con el mandato de participación diferenciada y consulta previa de los pueblos étnicos (conforme al Convenio 169 de la OIT). Finalmente, al establecer que el **Ministerio de Minas y Energía deberá reglamentar esta materia en el plazo de un año**, se garantiza que este nuevo régimen diferencial se implemente de forma oportuna, técnica y conforme a los principios de seguridad jurídica y concertación con los pueblos y comunidades titulares de derechos sobre los territorios donde se ubican las salinas.

2.3.2.6.4. Esmeraldas

En relación con las **zonas de reserva especial** —como las de Muzo, Coscuez y Peñas Blancas para esmeraldas, y Marmato, Supía, Guamo, Cerro Marmato y Cien Pesos para metales preciosos— la **Ley 685 de 2001** establece que los contratos celebrados sobre estas áreas continúan vigentes hasta el término acordado, incluyendo sus prórrogas. Una vez finalizados, se dispone que su aprovechamiento futuro deberá ajustarse al **sistema general de concesión**, a través de **licitación o concurso público**, siempre que existan inversiones estatales en dichas zonas. Esta disposición, aunque garantiza una transición formal hacia el régimen común, **no contempla ningún tratamiento técnico o procedimental específico** que reconozca las **características geológicas, sociales y productivas** de estas reservas, ni las dinámicas históricas que las rodean.

Por el contrario, el artículo 138 del proyecto de nueva Ley Minera plantea un avance regulatorio importante al **introducir un Plan de Trabajos y Obras Especial (PTO) para el sector esmeraldero**, el cual deberá diseñar la autoridad minera nacional mediante **un formulario específico que refleje las condiciones particulares de esta actividad**. Esta medida **rompe**

con el enfoque estandarizado que ha caracterizado el tratamiento contractual y técnico de la minería de esmeraldas y **reconoce su complejidad geológica, los retos en seguridad minera, los métodos particulares de extracción**, así como **las prácticas históricas y sociales que han caracterizado a este subsector**.

Este nuevo instrumento técnico especializado responde a una necesidad ampliamente identificada tanto por actores comunitarios como institucionales: el **desajuste entre los requisitos actuales del régimen común de concesión y la realidad técnica de la minería de esmeraldas**, que ha generado históricamente dificultades en la formalización, ejecución y fiscalización de estos contratos. Además, al proponer un formato ajustado a esta realidad, el proyecto contribuye a **fortalecer el control estatal, mejorar la trazabilidad del mineral, prevenir conflictos sociales y aumentar la seguridad en zonas tradicionalmente sensibles**.

En ese sentido, el artículo 139debe interpretarse no solo como una mejora técnica en la gestión contractual, sino como **una herramienta de gobernanza minera diferenciada**, que permite al Estado ejercer mayor vigilancia, promover una minería responsable y facilitar la inclusión de actores comunitarios en la cadena de valor del sector esmeraldero. De este modo, el nuevo enfoque articula una regulación más eficaz con los principios de seguridad jurídica, eficiencia administrativa y equidad territorial.

2.4. Título Segundo: Planificación Minera Socioambiental

Teniendo en cuenta los problemas reseñados por distintos informes y la jurisprudencia particularmente constitucional[54], como se verá a continuación, el proyecto de Nueva Ley Minera propone un proceso de planificación del territorio que debe surtir ciertas etapas previas a la suscripción de un contrato o convenio para el aprovechamiento de minerales.

[54] Al hacer uso de la categoría constitucional debe entenderse en el sentido más amplio: no solo comprende aquellas que son resultado de las acciones de tutela o incluso de estudio de constitucionalidad de normas, sino también de las acciones de grupo que buscan la protección de derechos colectivos.

2.4.1. Capítulo I: Reglas generales de la planificación minera socioambiental

Como bien indica el artículo 12 (Planificación minera socioambiental), en cumplimiento a los mandatos constitucionales[55],

> [e]l modelo de planificación minera se ceñirá a parámetros geocientíficos, ambientales, sociales, económicos, étnicos y culturales con el propósito de determinar Zonas Excluidas de la Minería (ZEM) y Zonas Aptas para la Minería (ZAM), dentro de las cuales podrán a su vez declararse y delimitarse Áreas de Minerales Estratégicos (AME), Áreas para el Desarrollo Minero (ADM), Áreas de Fomento y Formalización para la Minería de Pequeña Escala (AFM) y Áreas Mineras de Pueblos y Comunidades Étnicas (AMPCE), Áreas Mineras de Pueblos Indígenas (AMPI) y Áreas Mineras de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (AMCNARP), conforme a los parámetros que se explican en el Capítulo II del Título II de la presente ley..[56]

Los lineamientos fundamentales para establecer un **modelo de planificación minera integral**, en concordancia con los artículos 80, 332 y 334 de la Constitución Política de Colombia, que ordenan al Estado planificar el uso racional de los recursos naturales, proteger el ambiente y garantizar su aprovechamiento en función del interés general. Este modelo incorpora variables **geocientíficas, ambientales, sociales, culturales, étnicas y económicas** como criterios esenciales para ordenar el territorio minero del país, superando la visión puramente extractiva y reconociendo las múltiples dimensiones del desarrollo.

La norma establece dos categorías clave para la gestión del suelo minero: las **Zonas Excluidas de la Minería (ZEM)**, que corresponden a áreas que, por su valor ambiental, cultural o social, deben ser preservadas; y las **Zonas Aptas para la Minería (ZAM)**, que permiten el desarrollo ordenado de la actividad minera, siempre que se cumplan los requisitos de sustentabilidad, consulta y participación. Dentro de las ZAM podrán declararse áreas especializadas para objetivos estratégicos del Estado como la soberanía sobre minerales críticos y estratégicos (AME), el impulso a la formalización (AFM), el emprendimiento a pequeña escala (ADM), o el respeto por los derechos colectivos de pueblos y comunidades étnicas (AMPCE, AMPI, AMCNARP), de acuerdo con los procedimientos y definiciones contenidas en el Capítulo II del Título II del proyecto de ley.

[55] Como prevé el artículo mencionado, particularmente los artículos 80, 332 y 334 de la Constitución.
[56] Inciso 2º, artículo 12. (Planificación minera socioambiental).

Esta planificación diferencial busca prevenir conflictos socioambientales, garantizar seguridad jurídica para todos los actores y fortalecer el rol del Estado como planificador, en cumplimiento de sus deberes constitucionales y de los principios del desarrollo sostenible.

En el proyecto de ley, se prevén dos tipos de zonas: por una parte, las Zonas Excluidas de la Minería (ZEM) que como se verá, atienden a determinantes ambientales y sociales que priman sobre el desarrollo de las actividades mineras. Por otra parte, se encuentran las Zonas Aptas para la Minería (ZAM), dentro de las cuales se encuentran ciertas áreas que atienden a propósitos distintos.

1.1.1.Zonas excluidas de la minería

Colombia, reconocido por su riqueza mineral, ha avanzado en la protección de ecosistemas estratégicos y territorios social y culturalmente sensibles mediante normas vigentes como el Código de Minas (Ley 685 de 2001), la Ley 1930 de 2018 (protección de páramos), y el Plan Nacional de Desarrollo vigente (Ley 2294 de 2023), entre otras disposiciones ambientales y sociales. Estas normas establecen la prohibición y regulación estricta de la minería en Zonas Excluidas de la Minería (ZEM), garantizando la conservación del medio ambiente y la protección de las comunidades.

El artículo 19 del proyecto de ley, responde a la necesidad de mencionar las zonas donde no se podría desarrollar actividades, estableciendo en el artículo 20 un marco para la suspensión de actividades, el diseño de planes de correctivos y planes de acción orientados al cierre progresivo y responsable de las operaciones mineras que se encuentren en estas zonas. Dichos planes contemplan medidas para la rehabilitación ambiental, la compensación de impactos, y la reconversión socioeconómica de las comunidades afectadas, integrando un enfoque intercultural y multisectorial que involucra a entidades ambientales, sociales y laborales.

Esta disposición busca garantizar una transición justa, respetuosa con los derechos humanos y las normativas ambientales vigentes, armonizando la actividad minera con los principios constitucionales de sostenibilidad y protección ambiental.

En desarrollo de un nuevo modelo de ordenamiento minero-ambiental del territorio, esta propuesta legislativa reafirma la importancia de garantizar un equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos del subsuelo y la protección de los bienes jurídicos ambientales, culturales, sociales y estratégicos de la Nación. En este marco, los artículos referidos a las **zonas excluidas, restringidas y de seguridad nacional**, así como las disposiciones relativas a los efectos contractuales de dichas exclusiones o restricciones, constituyen un eje fundamental del ordenamiento jurídico del sector minero colombiano.

El artículo 33 de la Ley 685 de 2001, al establecer las **zonas de seguridad nacional**, faculta al Gobierno Nacional para reservar áreas del territorio en las cuales, por razones estrictamente ligadas a la seguridad del Estado, no se podrán presentar propuestas ni celebrar contratos de concesión minera sobre determinados minerales. Esta reserva tiene carácter temporal y estará vigente mientras subsistan las condiciones que la motivaron, siendo posible su modificación o levantamiento siempre que se garantice el principio de igualdad en la presentación de propuestas posteriores. La inclusión de esta figura responde a la necesidad de proteger el interés superior de la seguridad nacional frente a posibles riesgos asociados a la actividad minera en determinadas zonas del país.

Por su parte, el artículo 34, modificado por la **Sentencia C-273 de 2011 de la Corte Constitucional**, introdujo un límite relevante al desarrollo minero en Colombia, al excluir de manera expresa zonas declaradas como de protección ambiental y de desarrollo de los recursos naturales renovables, tales como **Parques Nacionales Naturales, Parques Naturales Regionales, Reservas Forestales Protectoras, ecosistemas de páramo y humedales incluidos en la Convención Ramsar**, entre otros. Esta sentencia marcó un hito en la jurisprudencia al sentar un precedente claro: la minería no puede desarrollarse en zonas de altísima sensibilidad ecológica, reconociendo así el principio de sostenibilidad ambiental, los derechos de las generaciones futuras y la protección de los territorios étnicos y campesinos que dependen directamente de estos ecosistemas.

En línea con ese marco jurisprudencial, el proyecto de ley refuerza y amplía estas disposiciones, al establecer como **Zonas Excluidas de la Minería (ZEM)** a todos aquellos espacios definidos conforme a la normativa ambiental vigente, incluyendo no solo las áreas ya mencionadas, sino también **arrecifes de coral, manglares, zonas de recarga de acuíferos, bocatomas de acueductos, humedales no Ramsar, pastos marinos, territorios de pueblos indígenas en aislamiento voluntario o contacto inicial, patrimonio geológico y espeleológico, y Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA).** De igual forma, se excluyen de manera explícita aquellas zonas donde los planes de manejo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) no permitan expresamente el desarrollo de actividades mineras.

Frente a los casos en que existan actividades mineras en curso dentro de zonas ahora excluidas por la ley, el proyecto propone un enfoque diferencial y transicional mediante la elaboración de **planes de correctivos y planes de acción**, dirigidos al cierre progresivo de los títulos mineros o actividades no autorizadas en estas áreas. Estos planes deberán incluir medidas de rehabilitación ambiental, compensación y reconversión productiva, diseñadas de manera coordinada entre autoridades nacionales, titulares mineros y comunidades, en un plazo definido

de cuatro años desde la entrada en vigor de la ley. Esta estrategia busca garantizar una salida ordenada, justa y ambientalmente responsable de las actividades mineras en zonas de alta sensibilidad ecológica.

En cuanto a las **zonas de minería restringida**, definidas en el artículo 35 del Código de Minas, se mantiene la posibilidad de realizar actividades mineras bajo ciertas condiciones y con restricciones específicas, en lugares como **zonas urbanas, áreas rurales construidas, sitios de interés cultural o arqueológico, zonas de bajamar y playas, áreas adscritas a servicios públicos, y territorios étnicos con derecho preferencial a la titulación minera**. El proyecto de ley acoge este enfoque, pero lo articula con una mayor exigencia en la obtención de permisos previos, consultas obligatorias y criterios de compatibilidad con el uso actual del suelo y los derechos fundamentales de las comunidades asentadas en dichos territorios.

El artículo 36, finalmente, establece que la exclusión o restricción de determinadas zonas no requiere declaración administrativa expresa ni inclusión en los actos contractuales, pues operan de pleno derecho. En caso de que un concesionario minero ocupe alguna de estas zonas de forma indebida, la autoridad minera deberá ordenar el retiro inmediato de sus obras sin derecho a compensación alguna. Esta disposición subraya el **principio de legalidad en materia de uso del suelo para actividades mineras**, y refuerza la función de control estatal para proteger el interés general frente a posibles ocupaciones ilegales o inadecuadas.

Asimismo, esta propuesta normativa recoge los fundamentos de la **sentencia del Consejo de Estado de 2022 sobre la "ventanilla minera"**, en la cual se enfatiza la necesidad de armonizar la simplificación administrativa con la protección ambiental, el respeto de los derechos de las comunidades locales y la consulta previa. Este enfoque busca asegurar que el desarrollo económico a través de la minería no contravenga los principios constitucionales de sostenibilidad, participación y equidad.

En suma, el conjunto de estas disposiciones configura un marco normativo coherente con los estándares constitucionales y jurisprudenciales, que busca garantizar una **minería responsable, ambiental y socialmente sustentable**, en donde el uso del subsuelo esté subordinado al ordenamiento territorial, la conservación de los ecosistemas estratégicos y el respeto por los derechos colectivos y étnico-territoriales. Este proyecto de ley, por tanto, no solo redefine el régimen jurídico de las áreas excluidas y restringidas, sino que propone mecanismos efectivos de reconversión, transición y cierre responsable de la actividad minera en territorios que deben ser protegidos como patrimonio común de la Nación.

Ahora bien, el proyecto de ley propone en el artículo 19 cambios sustanciales, ya que menciona explícitamente una lista de zonas excluidas más amplia, que incluye Parques Nacionales Naturales, Parques Naturales Regionales, áreas de reserva forestal protectora, ecosistemas de páramo, los arrecifes de coral, los manglares, los humedales Ramsar y las reservas de recursos naturales renovables debidamente declaradas.

De igual modo se entienden excluidas de la actividad minera las zonas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) cuyo plan de manejo no admita expresamente el aprovechamiento de minerales, las zonas declaradas como Áreas de Conservación In Situ, a saber, los humedales no Ramsar, los pastos marinos, las zonas de patrimonio arqueológico y cultural, las bocatomas de acueductos, las áreas urbanas de municipios y distritos, y las zonas de recarga de acuíferos que determinen las autoridades competentes.

Tampoco podrán adelantarse actividades mineras en las áreas declaradas por la autoridad competente como patrimonio geológico, paleontológico y espeleológico, ni en los territorios de los pueblos indígenas en estado natural, en contacto inicial y/o en aislamiento voluntario.

Por otro lado, se establece la prohibición de adelantar minería en espacios marinos y costeros jurisdiccionales, lo cual incluye la minería en las playas, lecho y subsuelo marinos, la explotación de sedimentos y minerales presentes en la masa de agua, así como aquella que pueda afectar estos ecosistemas.

Se precisa que se excluye de la prohibición, la explotación y extracción de minerales presentes en la masa de agua marina como es el caso de explotaciones de sal marina, siempre y cuando se realicen desde tierra firme y cumplan con los requisitos y regulaciones establecidos por la ley.

Adicionalmente, se incluye un componente sociocultural en el plan de correctivos o en el plan de acción en zonas excluidas de la minería cuando afectan los territorios y territorialidades indígenas. El artículo 201 incluye para estos planes un componente sociocultural desde los Sistemas de Conocimiento de los pueblos indígenas, y medidas que se establezcan con las estructuras de gobierno propio. Así mismo, se contemplarán acciones para recuperar la relación y el vínculo entre los Pueblos Indígenas y estos territorios.

De acuerdo con lo anterior, el Catastro Minero debe contener los datos actualizados de las Zonas Excluidas de Minería (ZEM).

La exclusión de ciertas áreas de la minería no solo protege el ambiente, sino que también ofrece la oportunidad de desarrollar prácticas de minería sustentable en áreas aptas para la minería. Fomentar la minería responsable puede generar ingresos y empleo sin comprometer el ambiente.

El proyecto de Ley recoge gran parte de los criterios contenidos sobre la ventanilla minera, especialmente en lo relacionado con la exclusión de ecosistemas sensibles para la minería. Así mismo, se sustenta en la legislación vigente que determina categorías expresas de zonas excluidas, como: Los Parques Nacionales Naturales – PNN, Parques Nacionales Regionales PNR y Reservas Forestales Protectoras. A continuación, se explican las zonas excluidas de las propuestas del proyecto de ley

Áreas forestales y Parques Nacionales Naturales

Las áreas forestales se clasifican como protectoras o productoras y en el caso de los parques nacionales, se encuentran bajo un régimen especial de protección que limita actividades, la clasificación de los suelos forestales debe tener en cuenta su función de conservación, limitando actividades que puedan dañarlas.

Las áreas de reserva forestal nacional y los parques nacionales están bajo un régimen especial. Esto implica que, aunque se regule el uso de suelos forestales en general, los parques nacionales tienen protecciones adicionales que limitan actividades potencialmente destructivas.

Esta norma se mantiene por factores como:

- Los compromisos internacionales que promueven la conservación del ambiente, es por una de las necesidades de proteger estas áreas.
- Un compromiso social y ambiental, esto genera una conciencia ambiental y una importancia social en preservar nuestro ambiente.
- La búsqueda de alinear las políticas de desarrollo con la conservación reconoce que algunas actividades de la minería y otras actividades extractivas no son siempre compatibles con la protección ambiental.
- Ciertas prohibiciones mineras permiten realizar estudios e investigaciones sobre biodiversidad y el estado de los ecosistemas en estas áreas, contribuyendo a la ciencia y la gestión ambiental.

Este artículo es crucial para la gestión sustentable y sostenible de los parques nacionales, asegurando que se priorice la conservación y se realicen intervenciones basadas en estudios técnicos y coordinadas con autoridades ambientales. Esto ayuda a preservar la biodiversidad y el ecosistema dentro de estas áreas protegidas.

La Sentencia C-746/12 define:

> "El Sistema de Parques Nacionales Naturales es un conjunto de áreas de diverso tipo: (i) que tiene un valor excepcional y que se reserva en beneficio de los habitantes del territorio colombiano y de la humanidad; (ii) que representa características y condiciones especiales y sus componentes han sido clasificados atendiendo la siguiente tipología: parque nacional, reserva natural, área natural única, santuario de fauna, santuario de flora y vía parque (Decreto 2811/1974 art. 329), cada una con un régimen de manejo particular según sus características especiales; (iii) cuyos componentes son reservados y delimitados por la autoridad nacional competente, y su administración y manejo corresponde a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (Decreto 2371/2010 art. 11); (iv) que está protegido de forma especial por la Constitución en los artículos 8, 63, 79 y 80 y por los tratados internacionales, en especial el Convenio sobre la diversidad biológica aprobado en la Ley 165 de 1994; (v) que se encuentra sometido a un régimen jurídico propio acorde con las finalidades específicas de conservación y protección, y en el que las únicas actividades permitidas son conservación, investigación, educación, recreación pasiva, cultura, y recuperación y control (Decreto 2811/1974 art. 332); (vi) cuyos componentes tienen el carácter de inembargables, imprescriptibles e inalienables; (viii) que desde una perspectiva macro-ecológica es entendido como un factor imprescindible del desarrollo sostenible, en tanto presta servicios ambientales de primer orden, sirve para proteger la biodiversidad y para atenuar los efectos del calentamiento global; (...)"

Así mismo, se entiende que los Parques Nacionales Naturales están definidos en el artículo 13 de la Ley Segunda de 1959, señala que "con el objeto de conservar la flora y fauna nacional "declárense "Parques Nacionales Naturales" aquellas zonas que el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Agricultura, previo concepto favorable de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, delimite y reserve de manera especial, por medio de decretos, en las distintas zonas del país y en sus distintos pisos térmicos, y en las cuales quedará prohibida la adjudicación de baldíos, las ventas de tierras, la caza, la pesca y toda actividad industrial, ganadera o agrícola, distinta a la del turismo o a aquellas que el Gobierno Nacional considere convenientes para la conservación o embellecimiento de la zona.(...)"

Esta norma se mantiene por factores como:

- El compromiso con la conservación de nuestro patrimonio natural, ya que Colombia es uno de los países más biodiversos del mundo.
- El desarrollo sostenible ya que se busca un equilibrio entre el desarrollo económico y la conservación del ambiente, lo que refuerza la necesidad de proteger áreas naturales.
- Mantener áreas protegidas es una estrategia clave para mitigar los efectos del cambio climático.

Ecosistemas de páramos y humedales

Los ecosistemas de páramos, se señala en el numeral 1, artículo 5 de la Ley 1930 de 2018, que "[e]l desarrollo de proyectos, obras o actividades en páramos estará sujeto a los Planes de Manejo Ambiental correspondientes. En todo caso, se deberán tener en cuenta las siguientes prohibiciones: (...) 1. Desarrollo de actividades de exploración y explotación minera."

Se incluye expresamente como zona excluida, ya que La Ley 1930 de 2018 establece importantes regulaciones en la protección de los ecosistemas de páramo en Colombia, específicamente en su Artículo 5, por los siguientes motivos:

- Se reconoce su importancia ecológica: el papel fundamental que ejercen los páramos en la regulación climática y el ciclo del agua hace evidente la necesidad de protegerlos.

- Los compromisos internacionales que promueven la conservación del ambiente, es por una de las necesidades de proteger estas áreas.
- Hay un creciente apoyo social y comunitario para la protección de estos ecosistemas, lo que impulsa a las autoridades a mantener y reforzar las regulaciones existentes.
- Se refleja un enfoque a un desarrollo sostenible que busca equilibrar el crecimiento económico con la conservación del medio ambiente, protegiendo recursos vitales.

Según la Ley 1450 de 2011 en su Artículo 202 se habla de la delimitación y protección de los ecosistemas de páramos y humedales en Colombia, estableciendo que deben ser delimitados a una escala específica (1:25.000) mediante estudios que integren aspectos técnicos, económicos, sociales y ambientales. Esta delimitación debe ser adoptada oficialmente por el Ministerio de Ambiente.

Las entidades regionales tienen la responsabilidad de realizar la zonificación y el ordenamiento de estos ecosistemas basándose en la delimitación oficial. Esto implica establecer un régimen de usos adecuado para proteger estos ecosistemas. Se otorga un plazo de tres años para que estas entidades lleven a cabo el proceso de zonificación después de la delimitación.

Adicionalmente, se prohíben actividades agropecuarias y de explotación de hidrocarburos y minerales en los ecosistemas de páramos, lo que busca preservar su integridad ecológica.

En los humedales, se pueden restringir actividades que tengan un alto impacto ambiental, basándose en estudios técnicos. Además, se destaca que en humedales de importancia internacional (según la Convención RAMSAR) no se permitirán actividades dañinas.

El parágrafo 2º Art 202 – Ley 1450 de 2011, señala que "(…) en todo caso, en humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la convención RAMSAR no se podrán adelantar (…) actividades agropecuarias, de exploración de alto impacto y explotación de hidrocarburos y minerales."

Se incluye expresamente como zona excluida los humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la convención RAMSAR, donde no se podrán adelantar actividades agropecuarias, de exploración de alto impacto y explotación de hidrocarburos y minerales además de las siguientes razones:

- La conciencia sobre la importancia que desempeñan la mitigación del cambio climático y la adaptación a sus efectos, lo que refuerza la necesidad de protegerlos.
- La normativa apoya un enfoque de desarrollo que prioriza la sostenibilidad, buscando equilibrar el uso de recursos con la conservación ambiental.
- La protección de humedales ha ganado apoyo social, y muchas comunidades locales están involucradas en su conservación, lo que refuerza la validez de las normas existentes.
- La regulación permite llevar a cabo investigaciones y monitoreos que son esenciales para comprender el estado de estos ecosistemas y desarrollar estrategias de conservación efectivas.

Este artículo busca garantizar la conservación de ecosistemas sensibles mediante un marco legal que impone límites claros sobre su uso y desarrollo, promoviendo una gestión sostenible de los recursos naturales.

La Sentencia C-369/19 define:

> "La Sala Plena de esta Corporación reitera que los ecosistemas de páramo son objeto de especial protección constitucional. Al tenor del artículo 79 superior, esto significa que el Estado tiene la obligación de adoptar medidas legales y administrativas, así como políticas públicas dirigidas a garantizar su conservación e intangibilidad. Ahora bien, la importancia ambiental y, por tanto, la necesidad de garantizar la protección jurídica de dicho ecosistema se deriva, esencialmente, de tres consideraciones. En primer lugar, los páramos tienen una amplia diversidad de flora y fauna que es indispensable para el equilibrio ecológico y el patrimonio natural del país y del mundo. En segundo lugar, prestan servicios ambientales que permiten proveer agua potable al 70% de los colombianos y almacenar y capturar carbono proveniente de la atmósfera. Por esta razón, juegan un papel preponderante en la mitigación de los efectos de la contaminación y del cambio climático producido por el calentamiento global. Y, en tercer lugar, son ecosistemas altamente vulnerables, frágiles y poco resilientes, características que hacen prácticamente imposible su restauración y recuperación luego de una intervención humana intensiva. Sin embargo, en el cumplimiento del deber constitucional de proteger los páramos y, en concreto, de adelantar su delimitación y de materializar la prohibición legal de actividades que puedan destruirlos, las autoridades se encuentran sujetas a la eficacia de los derechos fundamentales, entre ellos, a la participación ambiental y a la puesta en marcha de planes o programas de reconversión o sustitución productiva a favor de las personas que derivan su sustento de dichas actividades."

Arrecifes de coral y manglares

Los arrecifes de coral y manglares, según la Ley 1450 de 2011 en el Artículo 207, se enfoca en la protección y conservación de los ecosistemas marinos en Colombia, específicamente los arrecifes de coral, manglares y praderas de pastos marinos, estableciendo un marco claro para la protección de ecosistemas marinos vulnerables, prohibiendo actividades perjudiciales y promoviendo la elaboración de planes de manejo que aseguren su conservación y uso sostenible.

Establece un marco legal que otorga protección a los ecosistemas de arrecifes de coral, manglares y praderas de pastos marinos en las zonas marinas de jurisdicción nacional, basándose en información de los "Atlas de Áreas Coralinas" y "Atlas de Praderas de Pastos Marinos".

El artículo 172 de la Ley 1753 de 2015 establece medidas para la protección de humedales en Colombia. Según este artículo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con apoyo de institutos de investigación, podrá restringir actividades agropecuarias de alto impacto, así como la exploración y explotación minera y de hidrocarburos, basándose en estudios técnicos y ambientales.

El Ministerio también creará un programa de monitoreo para evaluar el estado de conservación de estos ecosistemas, priorizando acciones de manejo en aquellos considerados estratégicos. Las autoridades ambientales y entidades territoriales serán responsables de implementar estas acciones.

En los arrecifes de coral y manglares, se prohíben actividades que podrían dañar estos ecosistemas, tales como, actividades mineras, exploración y explotación de hidrocarburos, acuicultura, pesca industrial de arrastre y extracción de corales para artesanías, basándose en estudios técnicos, económicos y ambientales aprobados por el Ministerio de Ambiente. Los humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la convención RAMSAR, no podrán adelantar dichas actividades. Los siguientes humedales se encuentran en la lista de importancia internacional RAMSAR:

- Laguna de la Cocha
- Delta del río San Juan y el Delta del río Baudó
- Complejo de Humedales Laguna del Otún
- Sistema Lacustre de Chingaza
- Estrella Fluvial Inírida
- Complejo de Humedales del Alto Rio Cauca Asociado a la Laguna del Sonso
- Complejo de Humedales
- Lagos de Tarapoto
- Sistema cenagoso de Ayapel
- Complejo de humedales de la Cuenca del río Bita
- Complejo Cenagoso de la Zapatosa

La convención sobre los humedales plantea que este ecosistema es esencial para la supervivencia humana. Representan uno de los ecosistemas más productivos del planeta, actuando como refugios de biodiversidad y fuentes de agua y recursos primarios de los cuales dependen innumerables especies de flora y fauna.

Estos ecosistemas son cruciales debido a los múltiples beneficios o "servicios ecosistémicos" que ofrecen a la humanidad, que van desde el suministro de agua dulce, alimentos y materiales de construcción, hasta la biodiversidad, el control de inundaciones, la recarga de acuíferos y la mitigación del cambio climático.

Sin embargo, numerosos estudios indican que la extensión y calidad de los humedales continúan disminuyendo en la mayoría de las regiones del mundo. Como resultado, los servicios ecosistémicos que los humedales proporcionan a las personas se encuentran en riesgo.

Las reservas de recursos naturales temporales:

Las zonas de reserva de recursos naturales temporales fueron creadas por el Gobierno Nacional a través del Decreto 1374 de 2013, el cual fue implementado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante la Resolución 705 de 2013, y posteriormente modificado por la Resolución 761 del mismo año.

El artículo 1º del Decreto 1374 de 2013, estableció lo siguiente: "ARTÍCULO 1o. IDENTIFICACIÓN DE RESERVAS DE RECURSOS NATURALES DE MANERA TEMPORAL. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con fundamento en estudios disponibles, señalará mediante acto administrativo debidamente motivado y dentro del mes siguiente a la expedición del presente decreto, las áreas que se reservarán temporalmente; las cuales podrán culminar con la declaración definitiva de áreas excluibles de la minería, según lo determinan el artículo 34 de la Ley 685 de 2001 y la Ley 1450 de 2011.La autoridad minera no podrá otorgar nuevos títulos respecto de estas reservas temporales. (…)"

Ahora bien, el Decreto 044 de 2024, define los criterios para declarar y delimitar reservas de recursos naturales de carácter temporal en el marco del ordenamiento minero-ambiental.

El decreto establece criterios para que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible identifique y declare reservas temporales de recursos naturales, promoviendo la colaboración con el sector minero energético. Las reservas se basarán en la importancia ambiental de ecosistemas, la conservación de recursos hídricos y la necesidad de restauración en áreas degradadas. Durante su vigencia, no se otorgarán permisos para actividades mineras en estas zonas. El Ministerio coordinará estudios para potencialmente convertir las áreas en zonas protegidas. La reserva puede durar hasta cinco años, prorrogable, y debe ser incorporada al Sistema Integral de Gestión Minera (SIGM). El decreto entra en vigor al publicarse, sin afectar reservas previas

Las categorías de conservación in situ:

En Colombia las categorías de conservación in situ se organizan principalmente a través de la legislación y las políticas ambientales que incluyen zonas de exclusión o regulaciones específicas sobre el uso de recursos dentro de sus límites. Aquí algunos ejemplos:

- Parques Nacionales Naturales: Dentro de estos parques, se prohíbe la explotación de recursos naturales, la caza y la minería. Las actividades humanas están estrictamente reguladas para minimizar el impacto en la biodiversidad.
- Reservas Naturales: Dependiendo de su estatus, pueden tener restricciones sobre actividades como la agricultura, la minería o la construcción, enfocándose en la conservación de los ecosistemas.
- Zonas de Reserva Forestal: Estas áreas están destinadas a la protección de bosques y ecosistemas asociados, y generalmente se prohíben actividades como la deforestación y la explotación comercial de madera.
- Reservas de la Biosfera: Aunque permiten un enfoque de desarrollo sostenible, hay zonas dentro de estas reservas donde se restringen actividades que puedan comprometer la biodiversidad.
- Santuarios de Fauna y Flora: Se establecen zonas de exclusión para proteger especies amenazadas, prohibiendo actividades que puedan poner en peligro su hábitat.
- Parques Naturales Regionales: Similar a los parques nacionales, pueden tener zonas de exclusión donde se limita el acceso y el uso de recursos.
- Áreas Marinas Protegidas: Estas áreas suelen incluir zonas de no pesca o de restricciones específicas para proteger ecosistemas marinos vulnerables.

La normativa más relevante en el ámbito de la conservación in situ es la Ley 99 de 1993. Esta ley establece el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y sienta las bases para la protección y conservación de la biodiversidad y los recursos naturales en el país. Algunos puntos clave relacionados con la conservación in situ son:

- Creación de áreas protegidas
- Regulación del uso de recursos
- Participación comunitaria.
- Instrumentos de planificación

Otras categorías:

Patrimonio geológico, paleontológico y espeleológico

Colombia destaca por su rica geodiversidad, que incluye recursos minerales, cadenas montañosas, aguas termales, y yacimientos fósiles, entre otros. Su historia geológica abarca aproximadamente 1800 millones de años, y su patrimonio geológico, que combina elementos de gran belleza y valor científico, está en riesgo por la falta de protección adecuada. El Servicio Geológico Colombiano (SGC) es la entidad encargada de su conservación, llevando a cabo actividades de inventario, legislación, geoconservación y divulgación para asegurar su uso y disfrute por la sociedad.

La Constitución Política de 1991 en sus artículos 8, 63 y 72, protege nuestro patrimonio como lo hace en el ya mencionado artículo 8 donde se consagra como obligación del Estado y las personas las riquezas culturales y naturales de la nación, así mismo, en el artículo 63 donde se dio a conocer el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables a los bienes de uso público, los parque naturales, las tierras comunales, el patrimonio arqueológico de la nación y los demás bienes que determine la ley.

Territorios de los pueblos indígenas en aislamiento o estado natural:

El Decreto 1232 de 2018, adopta disposiciones que protejan y garanticen los derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento o Estado Natural, en especial, los derechos a la vida, al territorio y a la autodeterminación de mantenerse en aislamiento, y crear las instancias y mecanismos de articulación institucional, así como definir las responsabilidades y atribuciones de las entidades del Gobierno nacional competentes en esta materia.

Política de Protección a Pueblos Indígenas en Aislamiento (2018): El Gobierno colombiano adoptó políticas más específicas para proteger a estos grupos, enfocándose en la identificación de sus territorios y en la prevención de contactos forzados.

Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo): Esta ley establece que el Estado debe garantizar la protección de los pueblos en aislamiento y reconoce su derecho a la autodeterminación.

A pesar de la normativa, han surgido conflictos debido a proyectos extractivos y de infraestructura en territorios indígenas, lo que ha llevado a llamados de organizaciones indígenas y ambientales para una mayor protección y respeto a sus derechos. En fallos recientes, la Corte ha reafirmado la obligación del Estado de proteger a los pueblos indígenas en aislamiento, enfatizando la necesidad de consulta previa y la prohibición de cualquier forma de contacto que pueda amenazar su cultura y forma de vida. Es de resaltar, que en la consulta previa con los pueblos negros, afrodescendientes, raizales y palenqueros se decidió dar esta protección a quienes se encuentren en similares condiciones.

Zonas arqueológicas y culturales

La protección de zonas arqueológicas y culturales es fundamental para preservar la identidad y la historia de las comunidades locales. La minería en estas áreas podría amenazar la integridad de sitios históricos y culturales, además de causar conflictos sociales.

Áreas urbanas y zonas densamente pobladas

La minería en áreas urbanas y zonas densamente pobladas puede tener efectos nocivos sobre la salud de las comunidades, exacerbando problemas como la contaminación del aire y del agua. La prohibición de estas actividades busca salvaguardar el bienestar de la población.

Prohibición de minería en espacios marinos y costeros jurisdiccionales

Por lo demás, con el propósito de cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y particularmente el 14 sobre la conservación y utilización sostenible de los océanos, los mares y los recursos marinos, en el proyecto de Nueva Ley Minera, prevé la prohibición de minería en "espacios marinos y costeros jurisdiccionales. Esta prohibición incluye la minería en las playas, lecho y subsuelo marinos, la explotación de sedimentos y minerales presentes en la masa de agua, así como aquella que pueda afectar estos ecosistemas"[57]. En efecto, varias son las razones por las que deben protegerse dichos ecosistemas: en primer lugar, "los océanos son la principal fuente de proteínas para más de un tercio de la población mundial, y más de tres mil millones de personas dependen de la biodiversidad marina y costera para su sustento"[58].

Además, Naciones Unidas ha indicado que los océanos son importantes para la mitigación de los efectos del cambio climático puesto que absorben anualmente el 23% de emisiones de emisiones de dióxido de carbono (CO_2) y. más del 90% del exceso de calor causado por el calentamiento global[59].

Por lo demás, "[s]e excluye de la prohibición, la explotación y extracción de minerales presentes en la masa de agua marina como es el caso de explotaciones de sal marina, siempre y cuando se realicen desde tierra firme y cumplan con los requisitos y regulaciones establecidos por la ley, sin perjuicio de las disposiciones y derechos especiales de los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y el pueblo Rrom de las áreas marinas."[60]

Transición en la industria carbonera

En consonancia con los compromisos internacionales de Colombia frente a la crisis climática y la necesidad de transformar progresivamente su matriz energética, el presente artículo introduce una medida central dentro del marco de la **transición energética justa**: la prohibición de adjudicar nuevos contratos para la exploración y explotación de carbón térmico en el país.

Esta disposición se fundamenta en la **Ley 2169 de 2021 – Ley de Acción Climática**, mediante la cual Colombia adoptó como política de Estado su meta de alcanzar la **neutralidad de carbono a 2050** y de reducir en un 51 % las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030. Estas metas, contenidas también en la **Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC)**, implican una transformación estructural del modelo de desarrollo hacia formas sostenibles de producción y consumo, en las que el uso de fuentes fósiles, especialmente el carbón térmico, debe decrecer.

Asimismo, esta disposición responde al **Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026**, que plantea como una de sus apuestas estratégicas la **transformación productiva, sostenible y descentralizada del sistema energético**, priorizando energías limpias y la justicia socioambiental en los territorios. El artículo se enmarca particularmente en la línea de acción orientada a la "descarbonización progresiva de la matriz energética" y en el principio de "justicia ambiental y territorial" que orienta el accionar del Gobierno nacional.

La medida establece expresamente que no se adjudicarán nuevos contratos para la exploración y explotación de carbón térmico, sin perjuicio de los contratos vigentes al momento de la entrada en vigor de la norma, los cuales conservarán su validez bajo el marco jurídico aplicable al momento de su suscripción, tal como lo dispone el artículo 214 de esta ley.

Sin embargo, reconociendo que la minería del carbón térmico ha sido un eje económico relevante en varias regiones del país, se prevé la formulación y ejecución de un **plan de transición para las personas y comunidades que dependen de esta actividad**[61]. Este plan, liderado por el Ministerio de Minas y Energía e integrado por otras carteras clave —Ambiente, Trabajo, Educación, Comercio, Agricultura, Igualdad, entre otras—, tendrá como objetivo garantizar **alternativas reales de sustitución, reconversión o diversificación productiva**, acordadas con las comunidades, los contratistas y los territorios involucrados.

La política pública que acompaña esta medida deberá asegurar que la transición energética no sea una imposición, sino un proceso participativo, planificado y territorializado que no deje a nadie atrás, tal como lo exige el principio de **transición justa** recogido tanto en la Ley de Acción Climática como en el Plan Nacional de Desarrollo. Esta articulación entre justicia climática y justicia social constituye uno de los pilares del nuevo modelo de gobernanza energética que promueve esta propuesta normativa.

---

[57] Artículo 22. (Prohibición de minería en espacios marinos y costeros jurisdiccionales), inciso 1° del proyecto de ley.

[58] Michael Lieberherr Pacheco. (2024, 3 de mayo). *Expertos advierten riesgos catastróficos de la minería submarina*. Mongabay. https://es.mongabay.com/2024/05/expertos-advierten-riesgos-catastroficos-mineria-submarina/

[59] Sustainable Development Goals, Goal 14: Conserve and sustainable use the oceans, seas and marine resources. https://www.un.org/sustainabledevelopment/oceans/

60 Artículo 22. (Prohibición de minería en espacios marinos y costeros jurisdiccionales), inciso 2° del proyecto de ley.

61 Artículo 23. (Prohibición de contratar la exploración y explotación de carbón térmico) del proyecto de ley.

1.1.1. Capítulo II: De las Zonas Aptas para la Minería, las Áreas de Minerales Estratégicos, las Áreas para la Formalización Minera, las Áreas para el Desarrollo Minero, las Zonas Mineras de Comunidades Étnicas y otras disposiciones

1.1.2. Zonas aptas para la minería

El presente proyecto de ley incorpora un nuevo modelo de **planificación minera socioambiental**[62] que transforma profundamente el modo en que el Estado define las condiciones para el desarrollo de la actividad minera en el país. Este modelo responde a los desafíos estructurales del sector, entre ellos: el desorden territorial de la actividad minera, los conflictos socioambientales, la debilidad en la garantía de derechos de las comunidades, y la ausencia de criterios objetivos y participativos para determinar en qué lugares se puede ejercer legítimamente esta actividad.

El **Artículo 13** establece que la minería solo podrá llevarse a cabo en **Zonas Aptas para la Minería (ZAM)**, las cuales deben ser habilitadas conforme a criterios establecidos en la ley. Esta disposición pone fin a la práctica de autorizar minería sin planificación territorial previa o en zonas con alta conflictividad o sensibilidad ambiental, lo cual ha generado graves impactos sociales y ambientales. Así, la autoridad minera queda restringida a celebrar contratos únicamente dentro de las ZAM, fortaleciendo la legalidad, la seguridad jurídica y la sustentabilidad de la actividad. El parágrafo reafirma que la habilitación de una zona no exonera a los operadores de cumplir con todos los deberes legales, ambientales, sociales y económicos establecidos en la Constitución y la ley.

El **Artículo 14** introduce el **sistema de cuadrícula** como base técnica para la delimitación de las figuras del modelo de planificación. Esto fortalece la precisión geográfica, la trazabilidad, la interoperabilidad entre sistemas y el control institucional, y reduce ambigüedades que han afectado históricamente la seguridad jurídica del catastro minero. Se establece que la autoridad minera reglamentará los parámetros de este sistema con base en los avances técnicos disponibles, lo que permitirá su actualización y mejoramiento continuo.

62 Artículo 12 (Planificación minera socioambiental) del proyecto de ley

El **Artículo 15** garantiza espacios de **diálogo social y participación ciudadana**, esenciales para la legitimidad del modelo de planificación minera. A través de estos escenarios, se dará a conocer la información oficial sobre las zonas en evaluación y se recibirán opiniones y consideraciones de la ciudadanía, comunidades y organizaciones. La participación incidente y efectiva que se propone va más allá de la simple socialización, en la medida en que busca ponderar, conciliar e incorporar activamente las visiones del territorio. Esta medida representa un avance hacia la democratización de la gestión minera y el respeto al principio constitucional de participación en las decisiones que afectan al entorno.

Complementariamente, el **Artículo 16** consagra el derecho de acceso a la información relacionada con la planificación minera, bajo el principio de **máxima publicidad**, en línea con la Ley 1712 de 2014 (Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública). Esto implica que toda la información técnica, jurídica y social que sustente la definición de zonas aptas estará disponible para la ciudadanía, salvo que medie reserva legal. Esta disposición fortalece el control social y la rendición de cuentas en la toma de decisiones sobre el uso del territorio.

El **Artículo 17** reconoce el carácter plural y diverso del Estado colombiano al establecer mecanismos de **coordinación y concurrencia con entidades territoriales y autoridades étnicas**. Las decisiones sobre ZAM deben incluir una participación efectiva de alcaldías, gobernaciones, consejos comunitarios, organizaciones representativas de los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras a través de sus consejos comunitarios, organizaciones, formas o demás expresiones organizativas representativas de los mismos y del pueblo Rrom, garantizando así una planificación minera con enfoque territorial y diferencial. Esta disposición desarrolla los principios constitucionales de autonomía y coordinación, y busca evitar la imposición de decisiones que históricamente han generado tensiones y conflictos en los territorios.

Finalmente, el **Artículo 18** reafirma la obligación constitucional y convencional de adelantar **procesos de consulta previa y consentimiento libre, previo e informado** en territorios étnicos antes de emitir cualquier decisión sobre planificación minera que los afecte. Esta disposición garantiza el respeto a los derechos de los pueblos indígenas, afrodescendientes, raizales, palenqueros y del pueblo Rrom, conforme al Convenio 169 de la OIT, la Ley 70 de 1993, la Constitución de 1991 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional. La participación del Ministerio del Interior y del Ministerio Público refuerza la institucionalidad y asegura que estos procesos se realicen con las garantías necesarias.

En su conjunto, estos artículos establecen las bases para una **planificación minera racional, participativa, transparente y respetuosa de los derechos humanos y del ordenamiento socioambiental del territorio**. Este modelo es indispensable para avanzar hacia una **transición minero-energética justa**, compatible con los compromisos del país en materia de acción climática, sostenibilidad, equidad territorial y construcción de paz.

En el marco del proceso de transformación institucional del sector minero colombiano, los artículos 24 y 25 del proyecto de ley se inscriben en el propósito de avanzar hacia un modelo de planificación territorial de la minería que responda a los desafíos sociales, ambientales y económicos del país, y que sea coherente con los compromisos internacionales asumidos por Colombia, incluyendo los derivados del Acuerdo de París y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

La definición de las Zonas Aptas para la Minería (ZAM) prevista en el artículo 24 parte del reconocimiento de que el desarrollo de esta actividad solo puede ser viable si se soporta sobre una base técnica y participativa que considere el potencial minero del territorio en equilibrio con sus determinantes sociales y ambientales. Este enfoque busca corregir el modelo de expansión desordenada de la minería, previniendo conflictos socioambientales, mejorando la coordinación interinstitucional y facilitando la implementación de una política minera con enfoque territorial, diferencial y con respeto por los derechos fundamentales.

La delimitación de las ZAM, bajo liderazgo de la autoridad minera nacional, contará con el apoyo técnico de entidades como la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) y el Servicio Geológico Colombiano, integrando además la información del Banco de Información Minera y la colaboración del Ministerio de Ambiente y las autoridades ambientales regionales. Esta articulación interinstitucional es fundamental para asegurar que la actividad minera solo se realice donde exista viabilidad técnica y sostenibilidad ambiental y social.

El artículo 25 complementa lo anterior al establecer criterios integrales y multisectoriales para la determinación de las ZAM. Estos criterios recogen variables territoriales, ambientales, sociales, culturales y económicas, así como elementos de planificación y ordenamiento del territorio, de manera que se garantice una evaluación rigurosa e informada de cada zona potencialmente apta para minería. La inclusión de información sobre ordenamiento territorial, características poblacionales, tradición minera, la presencia y dinámicas de minería artesanal y ancestral, riesgos ambientales, presencia de comunidades étnicas y ecosistemas estratégicos, entre otros, permite ponderar de forma equilibrada el desarrollo minero frente a otras formas de uso y ocupación del suelo.

Adicionalmente, se incorporan criterios relacionados con zonas de especial interés y protección, como territorios indígenas en aislamiento, sitios sagrados, zonas de víctimas del conflicto armado, pasivos ambientales o ecosistemas reconocidos como sujetos de derechos, lo que responde al mandato constitucional de protección a la diversidad étnica, cultural y ambiental del país.

La planificación de la minería mediante la identificación de ZAM busca así ordenar el territorio minero bajo principios de sustentabilidad, justicia ambiental, respeto a los derechos humanos y seguridad jurídica, promoviendo una minería con licencia social y ambiental que contribuya al desarrollo justo y equilibrado de las regiones. Este enfoque constituye una herramienta clave para la transición hacia un modelo de gobernanza minera más democrático, transparente y alineado con los objetivos climáticos y de desarrollo sostenible de Colombia.

En el marco de una política minera que busque maximizar el beneficio público de la explotación de los recursos del subsuelo, con criterios de sustentabilidad, seguridad jurídica y equidad territorial, se introducen disposiciones orientadas a establecer categorías especiales de ordenamiento minero en el territorio nacional. Estas figuras —las Áreas de Minerales Estratégicos (AME) y las Áreas de Fomento y Formalización para la Minería de Pequeña Escala (AFM)— se articulan con el principio de planificación territorial establecido en el artículo 24 del presente proyecto de ley, y con la necesidad de implementar mecanismos diferenciados de gestión del recurso minero en función de su naturaleza, escala y potencial estratégico.

A continuación, se describen las áreas que integran las zonas aptas para la minería o ZAM.

- Áreas de Minerales Estratégicos (AME)

La creación de las Áreas de Minerales Estratégicos (AME) tiene como objetivo facilitar la gestión planificada, técnica y soberana de los minerales clasificados como estratégicos por la autoridad minera nacional, como lo define el artículo 26 y 27. Su delimitación se basa en información geocientífica, ambiental, social y económica, generada por el Servicio Geológico Colombiano o terceros contratados, y se sustenta en estudios técnicos que permitan identificar el potencial de los yacimientos. Esta medida busca fortalecer la gobernanza del subsuelo y garantizar que el aprovechamiento de minerales estratégicos, fundamentales para la transición energética y el desarrollo industrial del país, se realice bajo condiciones preferenciales por parte del Estado, a través de sus entidades, empresas públicas o mixtas, o en alianzas público-privadas y público-populares. No obstante, cuando no sea viable la participación directa del Estado, se habilita la contratación de terceros mediante procesos de selección objetiva.

- Áreas de Fomento y Formalización para la Minería de Pequeña Escala (AFM)

La figura de las Áreas de Fomento y Formalización para la Minería de Pequeña Escala (AFM) se diseña como un instrumento de ordenamiento con enfoque social e inclusivo, dirigido a facilitar la formalización progresiva de personas mineras que desarrollan su actividad en condiciones de informalidad, como lo define el artículo 28. Estas áreas se podrán delimitar en zonas aptas para la minería donde resulte conveniente promover procesos de formalización individual o asociativa, así como estrategias de diversificación productiva y reindustrialización a partir de la minería. Esta figura permite además considerar la reubicación de mineros inscritos en el Registro Único de Mineros y Mineras Informales (RUMMI), cuando las condiciones de su

lugar de origen no permitan su formalización. Para garantizar la efectividad de esta política, el proyecto contempla esquemas de contratación diferencial y directa, priorizando la inclusión de personas mineras en procesos liderados por la autoridad minera nacional, empresas del Estado o asociaciones interesadas en contribuir al proceso de formalización.

De manera especial, se prevé la implementación de mecanismos adecuados para garantizar el derecho a la formalización minera de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, conforme a lo establecido en la Ley 70 de 1993 y las demás normas que la modifiquen, sustituyan o adicionen, asegurando un enfoque étnico y diferencial en la política minera.

1.1.2.1. Áreas para el Desarrollo Minero (ADM)

Con el objetivo de fortalecer la planificación del ordenamiento minero en el país y promover el aprovechamiento eficiente y legal de los recursos del subsuelo, se incorpora la figura de las Áreas para el Desarrollo Minero (ADM), como una categoría especial de delimitación territorial aplicable a los minerales que, sin estar clasificados como estratégicos, poseen un potencial económico relevante y requieren una gestión técnica y planificada. La declaración y delimitación de estas áreas estará a cargo de la autoridad minera nacional, de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 24 de la presente ley, y con base en información geocientífica, ambiental, económica y social disponible, incluyendo aquella que pueda aportar el tercero que nomine el área, tal y como lo disponen los artículos 30 y 31. A través de esta figura se habilita la participación de particulares en procesos de selección objetiva para la adjudicación de contratos mineros, fomentando así la transparencia y la competencia en el sector.

1.1.2.2. Áreas Mineras de Pueblos y Comunidades Étnicas (AMPCE): Áreas Mineras de Pueblos Indígenas (AMPI) y Áreas Mineras de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (AMCNARP)

En cumplimiento de los mandatos constitucionales que reconocen los derechos territoriales y culturales de los pueblos indígenas, Rrom y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y en coherencia con los principios de justicia ambiental, igualdad y participación, esta ley establece un conjunto de disposiciones orientadas a garantizar un tratamiento diferencial y preferente para los sujetos étnicos en el acceso al recurso minero y en los procesos de formalización, bajo condiciones de seguridad jurídica y respeto a sus sistemas de gobierno propio.

En primer lugar, se crea la figura de las Áreas Mineras de Pueblos Indígenas (AMPI) y las Áreas Mineras de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (AMCNARP), las cuales hacen parte de las Áreas Mineras de Pueblos y Comunidades Étnicas (AMPCE) y serán declaradas por la autoridad minera nacional como zonas aptas para el desarrollo de actividades mineras, exclusivamente en favor de las comunidades étnicas y sus integrantes, como lo indica el artículo 35 y 36. Esta medida busca garantizar el ejercicio del derecho a la autonomía territorial, cultural y económica, permitiendo que las comunidades sean reconocidas como sujetos activos del desarrollo minero en sus territorios, en condiciones dignas y sustentables.

Para facilitar este acceso, se establece un mecanismo especial de nominación y postulación por parte de los pueblos y comunidades étnicas, que permitirá que dichas áreas sean solicitadas ante la autoridad minera con base en su ocupación ancestral o títulos colectivos vigentes, y siempre en coherencia con los criterios técnicos de aptitud minera. Este procedimiento contempla reglas claras de representación legítima y participación conforme a los sistemas organizativos propios de los pueblos indígenas y los consejos comunitarios de las comunidades negras; tal y como fue concertado en los procesos de Consulta Previa con los pueblos. En caso de tratarse de zonas compartidas o mixtas, se promueve la concertación entre sujetos étnicos para realizar postulaciones conjuntas. Como garantía de eficacia y prioridad en la gestión estatal, las solicitudes serán tramitadas de manera preferente, y la contratación sobre estas áreas deberá desarrollarse bajo esquemas diferenciales mediante contratación directa.

Reserva de la información sobre potencial minero de las Áreas de Minerales Estratégicos (AME) y Fomento y Formalización para la Minería de Pequeña Escala (AFM).

Finalmente, con el propósito de proteger el interés público y evitar la especulación, el proyecto establece en el artículo 29 la reserva de la información geológica, geoquímica y geofísica que se genere en el marco de la delimitación de las AME y las AFM, cuando esta información sea determinante para evaluar el potencial minero de dichas áreas. Esta reserva podrá ser levantada únicamente cuando resulte necesario para adelantar procesos de selección objetiva para la adjudicación de contratos mineros, garantizando así la transparencia y la eficiencia en la administración del recurso.

En conjunto, estas disposiciones buscan consolidar un modelo de gobernanza minera que promueva la sustentabilidad, fortalezca la presencia institucional en el territorio, y garantice que el aprovechamiento de los recursos minerales contribuya efectivamente al desarrollo justo, incluyente y equilibrado del país.

Declaración y nominación de las áreas

La autoridad minera podrá declarar y delimitar cualquiera de estas áreas tanto de oficio como a solicitud de terceros, bajo criterios técnicos, sociales, ambientales y económicos, y garantizando en todos los casos el respeto a los derechos fundamentales y colectivos de las comunidades presentes en el territorio. En particular, como expone el artículo 32 en su parágrafo, se dispone que para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, la concertación previa con el consejo comunitario u organización representativa será requisito obligatorio, en concordancia con el enfoque diferencial y de derechos étnicos del ordenamiento constitucional colombiano.

La nominación de las áreas podrá ser realizada por diferentes actores, como lo establece el artículo 33. Las AME podrán ser nominadas por el Ministerio de Minas y Energía, entidades adscritas o vinculadas al sector, o por particulares interesados en participar en los eventuales procesos de selección que adelante la autoridad minera. Las AFM, por su parte, podrán ser solicitadas por entidades del sector o por personas o asociaciones mineras inscritas en el Registro Único de Mineros y Mineras Informales (RUMMI), interesadas en formalizar su actividad. Finalmente, las ADM podrán ser nominadas por particulares con interés en participar en procesos de selección objetiva para la contratación de actividades mineras.

En el caso de las nominaciones realizadas por particulares respecto a AME o ADM, se exigirán, como lo establece el artículo 34, requisitos mínimos que garanticen la seriedad de la propuesta y el compromiso con una actividad minera responsable y sustentable. Entre ellos se encuentran: la presentación de estudios de prospección del área de interés, un programa mínimo exploratorio conforme a los lineamientos de la autoridad minera, una propuesta de contraprestación económica y de bienestar social para el territorio, así como la demostración de capacidad técnica, experiencia e idoneidad por parte del proponente.

Con esta arquitectura normativa se busca consolidar un modelo de ordenamiento territorial del recurso minero que sea transparente, planificado, diferencial e inclusivo, permitiendo al Estado ejercer una mayor rectoría sobre el uso del subsuelo y facilitando, al mismo tiempo, la participación de actores públicos, privados y comunitarios en el desarrollo del sector minero bajo principios de sustentabilidad, legalidad y equidad territorial.

Procedimiento para determinar un área de aprovechamiento minero

Estas disposiciones se articulan con el proceso nacional de ordenamiento del territorio minero, en tanto la autoridad minera nacional, junto con las autoridades ambientales competentes y la Unidad de Planeación Minero Energética, deberá adelantar la identificación de las Zonas Aptas para la Minería (ZAM), una vez sean determinadas las Zonas Excluidas de la Minería. Esta labor se sustentará en información técnica y científica rigurosa —ambiental, geológica, económica y social— y podrá requerir estudios especializados a través de convenios con el Servicio Geológico Colombiano o actores privados. La delimitación de las ZAM permitirá posteriormente verificar si existen nominaciones válidas para establecer áreas especiales de interés nacional o comunitario, tales como Áreas de Minerales Estratégicos (AME), Áreas de Fomento y Formalización para la Pequeña Minería (AFM), Áreas para el Desarrollo Minero (ADM) o Áreas Mineras de Pueblos y Comunidades Étnicas (AMPCE), atendiendo al principio de planeación y transparencia; como lo define el artículo 37. En caso de ser particulares quienes nominan un área, aplicará el proceso de selección objetiva, como lo propone el artículo 43 de la propuesta de ley.

Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva

Para los Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva, creados por la Ley 2294 de 2023, se establece que el Ministerio de Minas y Energía deberá aplicar los instrumentos de planificación minera socioambiental definidos en esta ley, según lo define el artículo 38. En estos distritos se integrará el enfoque diferencial, territorial y ambiental, distinguiendo entre zonas excluidas y zonas aptas para la minería, y reconociendo las figuras especiales que permitan compatibilizar la actividad minera con la protección del ambiente, los derechos de las comunidades y los procesos de diversificación económica del territorio.

Con esta serie de disposiciones, el proyecto de ley avanza en el cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos, del Convenio 169 de la OIT, de la jurisprudencia constitucional en materia de derechos de los pueblos étnicos y de las obligaciones del Estado colombiano en materia de desarrollo sostenible, equidad territorial e inclusión social en el sector minero.

1.1.3. Procedimientos especiales

Plan de correctivos y plan de acción en casos de minería en Zonas Excluidas (ZEM)

De acuerdo a la información con corte al 5 de septiembre de 2024 del sistema de información del catastro minero Anna Minería, administrado por la Agencia Nacional Minera, de los 7.140 títulos mineros registrados en el país, 6.819 corresponden a títulos activos. Entre títulos activos y suspendidos, el área titulada en el país asciende a 3.056.495 ha, que representa el 2,7% del territorio nacional, en las modalidades de autorización temporal, contrato de concesión, contrato de concesión diferencial, contrato de exploración y explotación minera, contrato en virtud de aporte, contrato especial de concesión, licencia de exploración, licencia de explotación, licencia especial para comunidad, licencia especial para material de construcción, permiso, reconocimiento de propiedad privada y registro minero de canteras.

Teniendo en cuenta solo los títulos en estado activo, la mayor cantidad de área titulada se concentra en la mediana minería (1.543.360 ha, 54 % del área titulada del país) y en la gran minería (715.389 ha, 25 % del área total). La pequeña minería, a pesar de tener la mayor cantidad de títulos mineros (3.635 títulos, 53% del total de títulos activos), se desarrolla en un área que apenas asciende a 353.200 ha, correspondiente al 12% del total del área titulada. Además, aunque varía dependiendo de la escala, la mayoría de estos títulos se encuentran en fase de explotación (entre 76 y 88 %).

Por otro lado, de acuerdo al mismo corte de la plataforma ANNA Minería, se evidencia que existen 710 títulos distribuidos en las diferentes Zonas de Reserva Forestal (ZRF) de la Ley segunda de 1959, lo que corresponde al 10.3% del total nacional (738.425 ha), distribuidos así: ZRF del Río Magdalena, 302 títulos (235.948 ha); ZRF del Pacífico, 215 títulos (368.395 ha); ZRF del Amazonas, 75 títulos (93.636 ha); ZRF Central, 54 título (6.166 ha); ZRF del Cocuy, 43 títulos (25.656 ha); ZRF Serranía de los Motilones, 17 títulos (7.451 ha); ZRF Sierra Nevada de Santa Marta, 4 títulos (1.137 ha).

Al ampliar el análisis cruzando la información de títulos mineros con la del Registro Único de Áreas Protegidas (RUNAP) del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), se encuentra que existen 633 títulos mineros activos dentro de zonas de protección ambiental, que deberían estar dedicadas a la conservación, en los que predomina la minería de gran y mediana escala.

Esta última cifra equivale a 182.514 ha afectadas por actividades mineras y al 9,2 % de los títulos mineros nacionales activos, los cuales se distribuyen de la siguiente forma dentro de las categorías del SINAP: Distritos Regionales de Manejo Integrado (DRMI), 448 títulos (130.391 ha); Reservas Naturales de la Sociedad Civil, 52 títulos (4.898 ha); Parques Nacionales y Regionales, 44 títulos (7.670 ha); Reservas Forestales Protectoras Regionales, 31 títulos (5.739); Distritos de Conservación de Suelos, 22 títulos (7.502); Reservas Forestales Protectoras Nacionales, 20 títulos (3.407); Parques Nacionales Naturales, 15 títulos (22.906 ha), Santuarios de Fauna y Flora, 1 título (1 ha).

De acuerdo con la información suministrada por Parques Nacionales Naturales de Colombia mediante el oficio 20232301946661 del 16 de noviembre del 2023, radicado al Ministerio de Minas y Energía, también existen títulos mineros en otras áreas de protección ambiental. A saber: Zonas de Protección y Desarrollo de Recursos Naturales Renovables, 263 títulos (100.357 ha); Páramos, 219 títulos (28.496 ha); Reserva Forestal Protectora Productora, 50 títulos (3.290 ha); Sitios Ramsar, 6 títulos (68 ha).

Otra información valiosa sobre la superposición de áreas protegidas y de interés ambiental con títulos mineros, la suministran los reportes del monitoreo de "Evidencias de Explotación de oro de aluvión con uso de maquinaria en tierra y en agua – EVOA", coordinados por el Ministerio de Minas y Energía, con el apoyo de la Embajada de los Estados Unidos a través de INL y en cooperación con la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC).

En el informe de este tipo publicado en junio de 2022, correspondiente al año 2021, se detectaron 94.733 ha de EVOA, de las cuales 46 550 ha corresponden a Zonas excluibles de la minería (49 % del total). De estas, 45780 ha coinciden con zonas de Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959, distribuidas de la siguiente forma entre regiones: Pacífico (76 %), Magdalena (24 %), Amazonía (0,5 %).

Aunque de las EVOA identificadas en Zonas excluibles de la minería, la mayor parte corresponde a explotación ilícita (76 %, 37.733 ha), el 20 % (9.664 ha) "*coincide con áreas determinadas del territorio nacional que cuentan con título minero otorgado por la autoridad minera e inscrito en el Registro Minero Nacional, que a su vez cuentan con el instrumento ambiental debidamente otorgado por la autoridad ambiental competente. Sin embargo, con la información disponible para el presente estudio, no se puede establecer qué porcentaje de estos títulos cuentan actualmente con trámite de sustracción de reserva*".

Como se observa, no está garantizando la función que en su conjunto tienen las diferentes categorías de zonas de protección o preservación ambiental para la regulación hídrica, el equilibrio ecológico, la protección de la biodiversidad, la resiliencia climática, entre otros aspectos.

En este sentido, es preponderante definir con claridad una delimitación, regulación y prohibición de la minería en dichas zonas, con lo cual se busca consolidar un equilibrio entre el desarrollo minero y la conservación ambiental. Para este propósito, las autoridades mineras y ambientales competentes deben diseñar, de forma coordinada, un plan de correctivos orientado al cierre operativo, socioambiental y laboral, que incorpore medidas de rehabilitación y recuperación de las áreas intervenidas o afectadas.

En el caso de tratarse de actividades realizadas en el marco de un título o contrato minero en Zonas Excluidas de la Minería, cuya declaración se hubiese producido con posterioridad a la suscripción de dichos títulos, contratos o convenios, las autoridades mineras y ambientales, junto a los titulares y/o contratistas, deben diseñar un plan de acción dirigido a la terminación de dichos títulos o contratos, incluyendo medidas y labores orientadas al progresivo cierre operativo, socioambiental y laboral, así como las acciones de compensación, mitigación, prevención, restauración, rehabilitación y corrección de los impactos negativos que se hayan causado en las áreas intervenidas, teniendo en cuenta un enfoque intercultural.

1.1.3.1. Sustracción diferencial en zonas de Reserva Forestal de la Ley 2 de 1959

El artículo 21 del presente proyecto de ley se fundamenta en el principio de uso sostenible de los recursos naturales renovables, consagrado en la Constitución Política de Colombia (artículos 8, 79, 80 y 330), en armonía con el derecho de las comunidades étnicas y campesinas a desarrollar actividades económicas de subsistencia en sus territorios tradicionales, siempre que estas sean compatibles con los objetivos de conservación y manejo ambiental de las áreas protegidas.

Marco normativo de las reservas forestales

La Ley 2ª de 1959 declaró como zonas de reserva forestal nacional amplias extensiones del territorio colombiano, estableciendo que en dichas zonas se debe restringir el uso de la tierra y de los recursos naturales, a fin de conservar la cobertura forestal. Esta ley fue complementada por el Decreto 2811 de 1974 (Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente), y por la Ley 99 de 1993, que creó el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente) y el Sistema Nacional Ambiental (SINA).

El artículo 5 de la Ley 99 de 1993 establece que el Ministerio de Ambiente es la autoridad competente para decidir sobre la sustracción de áreas de reserva forestal, en los términos que fije la ley y la reglamentación técnica correspondiente. Asimismo, el artículo 33 de esta ley prevé que todo proyecto que implique afectación a los recursos naturales requiere licencia o permiso ambiental, los cuales deben tramitarse ante la autoridad ambiental competente.

Sustracción de áreas de reserva forestal y escala de proyectos

El artículo 21 reconoce que existen formas diferenciales de intervención en el territorio, como la minería tradicional o de pequeña escala desarrollada directamente por comunidades étnicas o campesinas, que pueden ser más compatibles con los objetivos de conservación ambiental en comparación con operaciones de gran escala. Por tanto, se establece una modalidad diferenciada de sustracción a ser reglamentada por el Ministerio de Ambiente, sin que ello implique una delegación de funciones, sino un ejercicio técnico, caso a caso, conforme a sus competencias constitucionales y legales.

Esta diferenciación se encuentra alineada con el principio de equidad ambiental, que reconoce que no todas las actividades humanas tienen el mismo impacto y que las decisiones ambientales deben considerar el contexto social y cultural. Además, da aplicación al principio de progresividad y no regresividad en materia de derechos ambientales y étnicos, reconocido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencia T-411 de 2020).

Compatibilidad con los derechos de comunidades étnicas y campesinas

El artículo 330 de la Constitución reconoce la autonomía de los pueblos indígenas y, por extensión jurisprudencial, de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en la gestión de sus recursos naturales, dentro de los límites que establece la legislación nacional.

La Corte Constitucional ha indicado, en la Sentencia C-366 de 2011, que las formas de producción propias de comunidades étnicas gozan de un tratamiento jurídico diferenciado que busca garantizar su permanencia cultural y autonomía territorial. En la misma línea, en la Sentencia T-129 de 2011, la Corte precisó que el desarrollo de actividades mineras por parte de comunidades tradicionales debe contar con el acompañamiento técnico del Estado, especialmente para garantizar que estas actividades no se conviertan en mecanismos de despojo, extracción ilícita o daño ambiental.

Además, la figura de sustracción diferencial responde al estándar de protección reforzada que tienen estas comunidades (Sentencias T-955 de 2003, SU-123 de 2018), siempre que se garantice el cumplimiento de los siguientes elementos: Que las comunidades ejerzan control exclusivo sobre el aprovechamiento minero; Que no se permita la participación de terceros no pertenecientes a las comunidades; Que el proceso se someta a criterios técnicos y científicos definidos por el Ministerio de Ambiente; Que se realice previa evaluación de impacto ambiental, social y cultural, de manera caso a caso.

Diferenciación frente a minería de mediana y gran escala

El artículo también establece que cuando se trate de proyectos mineros de mediana o gran escala, incluso si se traslapan con reservas forestales productoras (no protectoras), se debe aplicar el procedimiento ordinario de sustracción ambiental. Esta disposición garantiza el cumplimiento del marco legal existente, en especial el Decreto 1076 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente), que desarrolla el proceso de sustracción conforme a criterios técnicos, ecológicos y sociales.

Esta diferenciación también encuentra fundamento en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que ha advertido los mayores impactos de proyectos extractivos a gran escala sobre los ecosistemas estratégicos y las comunidades vulnerables. En la Sentencia T-154 de 2013, se precisó que toda intervención en áreas protegidas exige un análisis riguroso de compatibilidad ambiental, especialmente en contextos de diversidad étnica.

Principio de coordinación y concurrencia

El artículo reconoce la competencia exclusiva del Ministerio de Ambiente en la decisión sobre sustracción, en armonía con la función de formulación de política minera del Ministerio de Minas y Energía. Esto refleja el principio de coordinación interinstitucional previsto en el artículo 209 de la Constitución y desarrollado en la Ley 489 de 1998, y evita que las decisiones mineras se impongan sobre los criterios ambientales, tal como ha advertido la Corte en la Sentencia C-339 de 2002.

Solicitud del Espacio Nacional de Consulta Previa de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras en el marco de la Consulta Previa de la Supresión del artículo sobre sustracción diferencial en reservas forestales

En el marco del proceso de formulación del proyecto de Nueva Ley Minera, el Gobierno Nacional promovió un proceso de consulta previa con el Espacio Nacional de Consulta Previa de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, conforme a lo establecido en el Convenio 169 de la OIT, la Ley 21 de 1991, el artículo 330 de la Constitución Política de Colombia y la jurisprudencia constitucional sobre la materia. Durante el desarrollo de esta consulta, uno de los aspectos discutidos fue la propuesta de incluir un artículo que permitiera la sustracción diferencial de áreas de reserva forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, con el fin de viabilizar actividades mineras, incluso de pequeña escala, en dichas zonas.

Luego de un diálogo intercultural y técnico con los representantes de las comunidades étnicas participantes en el proceso, se acordó eliminar dicho artículo del articulado final del proyecto de ley. Esta decisión se fundamentó en la necesidad de respetar las competencias misionales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, autoridad ambiental nacional responsable de la administración, conservación, manejo y ordenación de las áreas protegidas y de las zonas de reserva forestal.

De conformidad con la Ley 2ª de 1959, en particular su artículo 1º, se establecen Zonas de Reserva Forestal como áreas de utilidad pública, donde se condiciona cualquier actividad que implique ocupación o uso de los recursos naturales renovables. Esta ley, junto con el Decreto 2811 de 1974 (Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente) y la Ley 99 de 1993, establece el marco normativo para la protección y manejo de estas zonas.

La Ley 99 de 1993, en su artículo 2, atribuye al Ministerio de Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) la función de definir la política ambiental del país, ejercer control sobre el uso del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, y coordinar el Sistema Nacional Ambiental (SINA). Así mismo, el artículo 5º ibidem establece como función exclusiva del Ministerio la de autorizar la sustracción de áreas de reserva forestal, previa evaluación técnica, social y ambiental.

De forma concordante, la Corte Constitucional ha reiterado la competencia exclusiva del Ministerio de Ambiente en relación con las decisiones sobre sustracción de reservas forestales. En la Sentencia C-649 de 1997, al estudiar la constitucionalidad de disposiciones sobre licenciamiento ambiental, la Corte precisó que la protección del medio ambiente y la administración de áreas protegidas son competencia exclusiva del Estado, en cabeza del Ministerio de Ambiente. Igualmente, en la Sentencia C-035 de 2016, la Corte reiteró que cualquier intervención sobre áreas de especial protección ambiental —como las reservas de la Ley 2ª de 1959— debe respetar los principios de sostenibilidad, precaución y prevención, lo cual implica una evaluación técnica por parte del Ministerio de Ambiente como ente rector en esta materia.

En conclusión, el artículo 21 del proyecto de ley introduce un enfoque diferencial, ambientalmente riguroso y jurídicamente viable, que reconoce la competencia misional del Ministerio de Ambiente en materia de sustracción de reservas forestales, al tiempo que da cumplimiento a los derechos de las comunidades étnicas y campesinas a realizar actividades mineras tradicionales en sus territorios. Este diseño normativo es compatible con la Constitución, el bloque de constitucionalidad, la ley ambiental vigente y la jurisprudencia constitucional.

2.5. Título Tercero: desarrollo de la actividad minera

2.5.1. Capítulo I. Modelo de contratación minera

El título III del proyecto de ley denominado **"Ley Minera para la Transición Energética Justa, la Reindustrialización Nacional y la Minería para la Vida"**, establece el marco normativo que regulará el desarrollo de la actividad minera en el país bajo un nuevo modelo orientado por los principios de justicia ambiental, sustentabilidad y participación democrática.

Este título se estructura en trece capítulos. El **capítulo I** expone el modelo de **contratación minera propuesto**, el cual se fundamenta en la transparencia, la participación, la priorización del interés público y la progresividad en el ejercicio de los derechos. El **capítulo II** desarrolla el **ciclo minero y sus fases**, estableciendo parámetros claros para cada etapa del proceso, desde la prospección y exploración hasta el cierre minero. En el **capítulo III**, relativo a las **condiciones contractuales**, se detallan los instrumentos mineros, ambientales y sociales necesarios para la ejecución del contrato o convenio minero, incluyendo aspectos como el régimen de prórrogas, la devolución de áreas, la cesión de derechos, y la declaratoria de utilidad pública.

El **capítulo IV** regula el procedimiento para la declaratoria de **servidumbres públicas**, mientras que el **capítulo V** establece el trámite de los **amparos administrativos**. El **capítulo VI** contiene un desarrollo normativo sobre el **cierre minero**, orientado a garantizar la restauración ecológica, social y económica de los territorios intervenidos. Por su parte, el **capítulo VII** aborda los procedimientos y actividades de **fiscalización**. En los **capítulos VIII y IX**, se establecen las reglas sobre la **terminación y liquidación** de los contratos o convenios mineros, así como las causales de **caducidad y régimen sancionatorio**, incluyendo multas y otras medidas administrativas. Los **capítulos X a XII** regulan lo relativo a las **garantías del contrato o convenio minero**, las **cláusulas económicas**, y la dimensión **socioeconómica y de reindustrialización para el sector minero**. Finalmente, el **capítulo XIII** establece el régimen jurídico de las **autorizaciones especiales**.

Este nuevo marco fue construido a partir de un **amplio proceso de diálogo y consulta previa con los pueblos y comunidades étnicas**, en cumplimiento del **Convenio 169 de la OIT**, la **Ley 21 de 1991**, el **artículo 330 de la Constitución Política**, el **Auto 004 de 2009**, y la jurisprudencia reiterada de la **Corte Constitucional**. En ese contexto, el proyecto de ley fue objeto de consulta previa con la **Mesa Permanente de Concertación (MPC)** con los pueblos y organizaciones indígenas, el **Espacio Nacional de Consulta Previa (ENCP)** de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y con el **pueblo Rrom**, conforme a sus sistemas propios de representación y decisión.

En el marco de estas consultas se incorporó de manera transversal un **enfoque diferencial étnico** en el diseño del modelo de contratación minera. Se incluyeron disposiciones específicas para:

- **Reconocer y garantizar los sistemas normativos propios** de los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y del pueblo Rrom en la protección de sus **territorios y territorialidades**, así como su derecho a definir sus propias prioridades en procesos de desarrollo que los afecten, directa o indirectamente.
- Establecer **garantías diferenciales en el acceso, ejecución y fiscalización de los contratos mineros**, cuando estos sean desarrollados directamente por dichas comunidades, de acuerdo con sus formas organizativas, sus principios culturales y sus relaciones con la naturaleza.
- Incorporar **criterios diferenciados en los procesos de evaluación y concertación ambiental y social**, reconociendo los usos consuetudinarios del territorio y el valor espiritual, simbólico y ecológico que para estas comunidades tienen sus territorios.
- Promover el **acompañamiento técnico intercultural**, por parte del Estado, que permita fortalecer la autonomía de estas comunidades en el desarrollo de actividades mineras propias, garantizando que estas sean compatibles con sus sistemas de vida, sus derechos colectivos y los estándares internacionales en materia de derechos humanos y derechos de los pueblos indígenas y tribales.

Asimismo, el modelo prevé **mecanismos de salvaguarda** para impedir la **exclusión, despojo o cooptación de procesos mineros étnicos por actores externos**, estableciendo reglas específicas de intransferibilidad y exclusividad comunitaria en los contratos suscritos bajo estas modalidades diferenciales.

Todo lo anterior busca garantizar que la transición hacia un nuevo modelo minero no solo sea ambientalmente sostenible y económicamente viable, sino también **socialmente justa y respetuosa de la diversidad étnica y cultural del país**, en consonancia con los principios constitucionales del pluralismo, la igualdad material, la autonomía territorial, y la función ecológica de la propiedad.

1.2. Modelo de contratación: del contrato de concesión a los contratos o convenios mineros

La concesión minera es la única modalidad prevista en la Ley 685 de 2001[63] en la que el Estado y un particular celebran un contrato para efectuar, por cuenta y riesgo de este, los estudios, trabajos y obras de exploración de minerales de propiedad estatal que puedan encontrarse dentro de una zona determinada y para explotarlos en los términos y condiciones establecidos en esa normativa y que se perfecciona con la inscripción en el Registro Minero Nacional.

La base de la contratación propuesta por la Ley 685 de 2001 es el principio "primero en el tiempo, primero en el derecho" en la que se otorga un título minero "a la primera solicitud o propuesta que se presente[64] (…) [a]demás, dicho principio implica, como ya se indicó, que a los contratos de concesión minera no le son aplicables las reglas del Estatuto General de Contratación Pública para la selección objetiva de concesionarios"[65].

El legislador se dio cuenta rápidamente las falencias del modelo de contratación minera. En efecto, en la exposición de motivos de la Ley 1382 de 2010, declarada inexequible por la Corte Constitucional en sentencia C-366 de 2011[66] por falta de consulta previa, se indicó que:

> [l]os cinco años que han transcurrido desde la aprobación de dicha ley han permitido detectar deficiencias que deben ser corregidas e identificar la necesidad de fortalecer a la autoridad minera en el ejercicio de sus competencias, principalmente en su deber de administrar de manera racional y responsables los recursos mineros de propiedad del Estado.
>
> Igualmente, el estudio de experiencias exitosas en el manejo y contratación de la exploración y explotación de recursos naturales no renovables, como es el caso de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH, ha confirmado la urgencia de implantar en la administración de la importante riqueza minera de nuestro país criterios técnicos y económicos en la asignación y contratación de áreas. Lo anterior contribuirá a lograr una mejor y más racional explotación de los recursos mineros, acorde con la preservación del medio ambiente, beneficiosa para la economía nacional, y en condiciones de mayor seguridad para los compatriotas que trabajan en las minas.
>
> (…) La figura única del contrato de concesión ha sido precaria en sus requisitos y exigencias lo que ha conducido a que cualquier persona sin acreditar capacidad técnica y económica alguna, adquiera la calidad de titular de contratos y sean muy escasos los proyectos serios y eficientes de desarrollo sostenible y racional del recurso minero.[67]

Así, el artículo 2º de la Ley 1382 de 2010 estableció que la autoridad minera "también podr[ía] delimitar otras áreas especiales que se enc[ontrara]n libres, sobre las cuales, de conformidad con la información geológica existente, se puede adelantar un proyecto minero de gran importancia para el país, con el objeto de otorgarlas en contrato de concesión a través de un

[63] Es la única modalidad de contratación respecto de lo establecido en las legislaciones anteriores. En el Decreto 2655 de 1988 se previó la licencia de exploración, la licencia de explotación, contrato de concesión y el contrato en virtud de aporte.

[64] El artículo 16 de la Ley 685 de 2001 aclara: "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 legales".

[65] Corte Constitucional, sentencia C-466 de 2020, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

[66] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[67] Gaceta del Congreso No. 344 de 26 de julio de 2007, página 21.

proceso de selección objetiva, a quien ofrezca mejores condiciones técnicas, económicas, sociales y ambientales para el aprovechamiento del recurso".

El artículo 108 de la Ley 1450 de 2011 y el artículo 20 de la Ley 1753 de 2015 prevén las áreas de reserva estratégica mineras[68] que

> 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. En particular (…) tiene como finalidad excluir las áreas de reserva especial minera del régimen ordinario de la minería regulado por el Código de Minas. Con ello busca focalizar la labor de obtención de información geológica, para 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 áreas.[69]

Pese a que se establecieron las áreas estratégicas mineras, no hay que perder de vista que la regla general de concesión de títulos mineros sigue siendo la establecida en la Ley 685 de 2001 en la que no existe una cualificación del titular minero y que para este tipo de actividad "se requiere experticia, tecnología, recursos financieros, cumplimento ambiental y responsabilidad social"[70].

El nuevo modelo de contratación del proyecto de Nueva Ley Minera busca que el Estado pueda materializar de manera integral el mandato constitucional previsto en los artículos 80, 332, 334 en los que este como soberano de los recursos naturales no renovables del subsuelo pueda contratar con quien cumpla con las condiciones idóneas para el aprovechamiento de los minerales. En ese sentido, prevé que la autoridad minera nacional, como su administradora, celebre "contratos y convenios para el desarrollo de las diferentes fases que conforman el ciclo minero"[71]. Así, como resultado del proceso de contratación, la autoridad minera puede celebrar bien contratos mineros con particulares[72], o bien convenios mineros con empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades de economía mixta y con el Servicio Geológico Colombiano solo para "actividades de prospección, exploración o cualquier otra propia de su ámbito funcional"[73]. En cualquiera de los dos casos, los costos y riesgos de la ejecución de las actividades mineras corresponden al contratista, con arreglo a los términos establecidos, a cambio de contraprestaciones económicas.

Para ello, la propuesta de articulado tiene tres procesos : En primer lugar, el proceso de contratación directa, en el que la autoridad minera podrá suscribir "de manera directa convenios mineros en Áreas de Minerales Estratégicos y Áreas de Fomento y Formalización para la Pequeña Minería (AFM) con las entidades referidas en el artículo 42 de la presente ley (41 Convenios mineros) o con esquemas asociativos público-privados o público-populares en los que aquellas ostenten una participación mayoritaria"[74]. Respecto de las Áreas de Minerales Estratégicos, el artículo 42 (proceso de contratación directa) establece unas reglas especiales en caso de que no se pueda celebrar dentro de los 4 años siguientes a la declaratoria y delimitación del área o cuando sea inviable la celebración del convenio:

> Excepcionalmente, cuando por razones justificadas no resulte viable celebrar de manera directa estos convenios con el Servicio Geológico Colombiano o quien haga sus veces, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, la autoridad minera nacional aplicará procesos de selección objetiva para contratar con particulares en Áreas de Minerales Estratégicos. [75][76]

En segundo lugar, el proceso de selección objetiva que a su vez se divide en dos clases: (i) el proceso de selección objetiva en Áreas de Minerales Estratégicos , siempre que ocurran las situaciones descritas en el artículo 42 (proceso de contratación directa), se podrán celebrar contratos mineros con particulares[77], y (ii) el proceso de selección objetiva en Áreas para el Desarrollo Minero[78], en las que únicamente se podrán otorgar contratos mineros en las que se deben incorporar en favor de la persona cuya nominación hubiera culminado en la declaración y delimitación del área, las prerrogativas de un puntaje adicional por haber sido el primero en nominar el área. Finalmente, la autoridad minera reglamentará lo concerniente a la mejora de la oferta para el proponente inicial.

En tercer lugar, el proceso de contratación directa diferencial respecto de:

> Áreas de Fomento y Formalización para la Pequeña Minería y Áreas Mineras de Pueblos y Comunidades Étnicas, la autoridad minera nacional podrá celebrar directamente contratos mineros con personas, organizaciones, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras a través de los consejos comunitarios, organizaciones, formas o expresiones organizativas según corresponda incluidas en el Registro Único de Mineros y Mineras Informales y sujetos étnicos, a través de procesos de contratación directa diferencial[79]

Los términos de los convenios, así como los criterios y reglas de los procesos de selección objetiva y los términos contractuales deberán ser establecidos por el Consejo Directivo de la autoridad minera nacional, de acuerdo con los lineamientos previstos por el Ministerio de Minas y Energía.

Etapas de la contratación minera

Con el fin de fortalecer la transparencia, la seguridad jurídica y la eficiencia en la gestión de los recursos minerales del Estado, el proyecto de ley establece en el **Artículo 45** que la contratación minera se estructura en dos etapas claramente definidas: **la etapa precontractual** y **la etapa contractual**. Esta diferenciación no es meramente formal, sino que responde a la necesidad de ordenar el proceso minero bajo parámetros técnicos, socioambientales y económicos que garanticen el aprovechamiento sustentable del subsuelo.

En primer lugar, la **etapa precontractual**, prevista en el **Artículo 46**, comprende el conjunto de actuaciones previas a la suscripción del contrato, asegurando que este se celebre únicamente sobre áreas planificadas y habilitadas. En esta etapa se destacan dos aspectos esenciales: (i) la determinación de las **Zonas Aptas para la Minería (ZAM)**, como condición habilitante para cualquier proceso contractual, y (ii) la declaratoria y delimitación de áreas bajo las figuras definidas en la ley (Áreas de Minerales Estratégicos, Áreas para el Desarrollo Minero, Áreas de Fomento y Formalización, y Áreas Mineras de Pueblos y Comunidades Étnicas). Solo después de cumplir estas condiciones se adelanta el proceso de selección objetiva del contratista, concluyendo con la suscripción del contrato y su registro en el **Registro Minero Nacional**, como garantía de transparencia y control estatal.

Por su parte, la **etapa contractual**, desarrollada en el **Artículo 47**, comprende todas las actividades propias del ciclo minero, desde la fase exploratoria hasta el cierre y postcierre de la mina. Esta disposición responde a la necesidad de otorgar un marco normativo integral que regule no solo la adjudicación, sino también la ejecución, asegurando que en todas las fases se cumplan los principios socioambientales, económicos y de seguridad industrial que orientan la ley.

En suma, esta estructura en dos etapas contribuye a:

> **Fortalecer la planeación minera socioambiental**, evitando la adjudicación sobre áreas con conflictos de uso del suelo o sin determinación previa de aptitud.
>
> **Garantizar procesos contractuales transparentes y competitivos**, en consonancia con el principio de selección objetiva.
>
> **Asegurar el cumplimiento de obligaciones ambientales y sociales** durante todo el ciclo minero, minimizando impactos negativos y optimizando beneficios para el Estado y las comunidades.

Con estas disposiciones, el proyecto de ley busca consolidar un modelo de contratación minera que priorice la planificación, la sustentabilidad y la gobernanza efectiva del recurso, superando las debilidades del sistema anterior.

Alianzas público-populares

Asimismo, se prevén dos instrumentos contractuales que responden a la lógica del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia de la Vida": las alianzas público-populares mineras que es la vinculación entre

> entre las empresas industriales y comerciales del Estado o las sociedades de economía mixta del sector minero, y las diferentes figuras asociativas comunitarias mineras, tales como las asociaciones y cooperativas mineras u otras formas de organización social, o comunitaria del campesinado, los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y del pueblo Rrom, para el desarrollo de actividades mineras.[80]

Las empresas estatales del sector minero que quieran celebrar este tipo de alianzas, deben cumplir las siguientes condiciones: (i) el objeto de las alianzas debe ser el cumplimiento de las metas de los planes nacionales y territoriales de desarrollo, y los instrumentos de política pública del sector minero[81], y (ii) los proyectos deben realizarse "en los territorios de las respectivas comunidades que hacen parte de las figuras asociativas comunitarias mineras que integra la Alianza Público-Popular"[82].

En el marco de un nuevo modelo de gobernanza minera con enfoque territorial, diferencial y popular, los artículos 145, 146, 149 y XX, introducen mecanismos contractuales y de articulación institucional que **reconocen la capacidad organizativa y productiva de las comunidades mineras** y buscan fortalecer su inserción en las dinámicas legales, económicas y sociales del país.

El **artículo 145** plantea el impulso de **alianzas público-populares** entre asociaciones de mineros y entidades estatales, como una estrategia para fortalecer la minería artesanal, semitecnificada y de pequeña escala a través del fortalecimiento organizacional, la generación de capacidades administrativas y financieras, el acceso a equipamiento y maquinaria, y la

---

[68] En la sentencia C-035 de 2016, la Corte Constitucional precisó que "en virtud del parágrafo 1º del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015 el artículo 108 se encuentra vigente, en cuanto aquel parágrafo mantiene las Áreas de Reserva Estratégica creadas bajo el artículo 108 del Plan anterior. Sin embargo, aparte de ello es claro que el mencionado artículo 108 no está produciendo más efectos, ya que conforme al parágrafo del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015 dichas áreas deberán sujetarse al régimen previsto en el artículo 20 de la Ley 1753 de 2015. En otras palabras, el efecto que sigue produciendo el artículo 108 es que las áreas de reserva estratégica minera creadas bajo el Plan Nacional de Desarrollo anterior se mantienen vigentes bajo el nuevo Plan."
[69] Corte Constitucional, sentencia C-035 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
[70] Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista. Contraloría General de la República, mayo de 2013, página 50.
[71] Artículo 39 (contratación minera) del proyecto de ley.
[72] Artículo 40 (contratos mineros) del proyecto de ley.
[73] Artículo 41 (convenios mineros) del proyecto de ley.
[74] Artículo 42 (proceso de contratación directa) del proyecto de ley.
[75] Incisos 2º del artículo 42 (proceso de contratación directa) del proyecto de ley.
[77] Artículo 43. (Proceso de selección objetiva) del proyecto de ley.
[78] Artículo 43. (Proceso de selección objetiva) del proyecto de ley.
[79] Artículo 44. (Proceso de contratación directa diferencial) del proyecto de ley.
[80] Inciso 1, artículo XX. (Alianzas público-populares mineras).
[81] Inciso 2º, numeral 1º, artículo 145.
[82] Inciso 2º, numeral 2º, artículo 145.

reconstrucción del tejido socio-productivo local. Estas alianzas reconocen el valor de las capacidades humanas y territoriales ya existentes, y podrán ser financiadas con recursos públicos como los del Fondo de Fomento Minero, el Fondo de Desarrollo Regional y el Fondo de Compensación. Además, se establece que las empresas industriales y comerciales del Estado, así como las sociedades de economía mixta del sector minero, deben dar prioridad a la conformación de estas alianzas, reforzando así su compromiso con la inclusión y la transformación productiva de los territorios.

En consonancia con lo anterior, el **artículo adicional sobre las alianzas público-populares mineras** establece su definición jurídica como instrumentos contractuales entre empresas del Estado o sociedades de economía mixta y figuras organizativas comunitarias mineras —incluyendo asociaciones, cooperativas y formas organizativas de comunidades étnicas y campesinas— para el desarrollo de proyectos mineros que respondan a los planes de desarrollo nacional y territorial. Estos proyectos deberán ejecutarse directamente por las comunidades organizadas que integren las alianzas, asegurando una participación activa y protagónica en la gestión de sus recursos, bajo un enfoque de corresponsabilidad.

Complementariamente, el **artículo 146** introduce las **alianzas privado-populares**, que tienen como objetivo la articulación entre los actores privados del sector (contratistas, comercializadores, entidades financieras y actores de las cadenas productivas) y las organizaciones mineras populares, con miras a incrementar su eficiencia y rentabilidad. Estas alianzas buscan propiciar la **transferencia de tecnologías**, la **mejora en el beneficio de minerales**, la adopción de **buenas prácticas ambientales y laborales**, y el desarrollo de cadenas de **valor agregado** que eleven el estándar productivo y comercial de la minería de pequeña escala, respetando su carácter diferencial.

Finalmente, el **artículo 147** establece que el Gobierno nacional promoverá **pactos de productividad**, como una estrategia para facilitar la inserción de los minerales producidos por la minería artesanal, ancestral, semitecnificada y de pequeña escala en circuitos legales de comercialización. Estos pactos facilitarán su integración en **cadenas de valor**, fortaleciendo los eslabonamientos productivos, generando empleo local y promoviendo un desarrollo minero incluyente, sustentable y en paz con los territorios.

En conjunto, estos artículos consolidan un enfoque estructural que **reconoce y fomenta la economía popular minera** mediante figuras asociativas e instrumentos de cooperación público-privada y público-comunitaria, avanzando en la democratización del acceso a los beneficios del sector y en la construcción de una minería con propósito y territorialmente integrada.

1.1.1. Capítulos II y III. Del ciclo minero y condiciones contractuales

En cuanto a la noción de ciclo minero, el proyecto prevé que "corresponde al desarrollo de las diferentes fases que conforman una operación minera, a saber: exploración, la cual incluye el componente de alistamiento; construcción y montaje; explotación, que incluye beneficio, transformación y comercialización; cierre y post-cierre."[83] En este punto, es importante hacer unas precisiones enrelación con la prospección y con las fases del ciclo minero, particularmente los cambios introducidos en este nuevo proyecto.

En primer lugar, la prospección como no hace parte del ciclo minero es libre, tal como lo prevé la Ley 685 de 2001 y como lo define el artículo 49 de este proyecto. Esta ley, en congruencia con lo dispuesto en el título II, no se podrá realizar prospección en zonas excluidas de la minería.

Se introduce un componente inicial a la exploración, denominado "alistamiento exploratorio" (artículo 50), concebida con el fin de que el contratista pueda cumplir con todos los requerimientos previos a la fase de exploración: inicio del relacionamiento con la comunidad y concertación del plan de gestión social, aprobación del programa exploratorio por la autoridad minera y la obtención de licencia ambiental por la autoridad ambiental; en caso de que proceda consulta previa. En esta fase, la autoridad minera exigirá un canon superficiario menor respecto al de las demás fases en el que se cobra.

Con el propósito de garantizar la transparencia, la participación social y la consolidación de información técnica estratégica para el Estado, el proyecto de ley establece que, una vez cumplidos los objetivos del alistamiento exploratorio, la autoridad minera nacional autorizará el inicio formal de la fase de exploración (artículo 51). Este requisito no es una formalidad administrativa, sino una salvaguarda para asegurar que el tránsito a la siguiente etapa ocurra únicamente cuando existan las condiciones técnicas y ambientales necesarias para el desarrollo responsable de la actividad.

Adicionalmente, en consonancia con los principios de participación ciudadana y acceso a la información, se dispone que, previo al inicio de la exploración técnica, el contratista deberá informar de manera clara, suficiente y anticipada a las comunidades del área de influencia, mediante espacios de convocatoria amplia, sobre el alcance, la naturaleza y los impactos potenciales de las actividades a ejecutar. Esta disposición busca reducir la conflictividad social, fortalecer la confianza institucional y garantizar que las comunidades cuenten con información veraz y oportuna.

[83] Artículo 48 (ciclo minero) del proyecto de ley.

Finalmente, el proyecto prevé que, concluida la fase de exploración, el contratista entregue integralmente a la autoridad minera la información generada, la cual comprende datos geológicos, mineralógicos, geoquímicos, geoambientales, geofísicos y metalogénicos. Esta obligación no solo responde al interés público en el conocimiento del subsuelo, sino que contribuye a la construcción de una base de información geocientífica que permitirá al Estado planificar mejor el aprovechamiento de los recursos minerales, orientar la política sectorial y fortalecer la seguridad energética y mineral del país.

Antes de finalizar esta fase y con miras al desarrollo de las fases posteriores, el contratista deberá obtener la aprobación del plan de trabajos y obras, la licencia ambiental -una nueva o modificada-, el plan de cierre minero, así como actualizar el plan de gestión social y adelantar la consulta previa de ser procedente. Luego de la aprobación de estos instrumentos, se pasará a la fase de construcción y montaje por una duración máxima de tres (3) años, como lo define el artículo 52. En esta fase se realizará la construcción e instalación de la infraestructura necesaria para las labores de explotación, beneficio, transformación, transporte, y/o comercialización de minerales, según corresponda, de conformidad con los términos de duración establecidos en el contrato o convenio.

En cuanto a la fase de explotación, se estableció su duración en 20 años[84]. Esta fase "tendrá una duración máxima de veinte (20) años prorrogables por una sola vez y por el mismo término."[85] El proyecto de ley incorpora disposiciones orientadas a garantizar que la fase de explotación minera no solo se limite a la extracción y comercialización de minerales, sino que se convierta en una etapa estratégica para la generación de valor, el fortalecimiento del desarrollo territorial y la protección de derechos de las comunidades.

En este sentido, una vez culminada la fase de construcción y montaje, la explotación comprende el conjunto de operaciones esenciales para el aprovechamiento del recurso, tales como extracción, beneficio, transformación, transporte, promoción y comercialización, así como las acciones de cierre progresivo que permitan mitigar impactos desde el inicio de la operación.

En concordancia con los principios de participación y responsabilidad social, el proyecto establece la obligación del contratista de informar de manera clara, suficiente y anticipada a las comunidades del área de influencia, en escenarios de amplia convocatoria, sobre el alcance y cronograma del proyecto. Además, se exige la concertación de la actualización del Plan de Gestión Social, como instrumento vivo que se adapta a las necesidades del territorio y que debe ejecutarse con un porcentaje de inversión definido por la autoridad minera.

Asimismo, la propuesta normativa incorpora un componente transformador: el contratista deberá promover proyectos productivos durante toda la fase de explotación, orientados a la industrialización, la diversificación económica y la creación de capacidades locales. Esta medida no solo reduce la dependencia económica de la minería, sino que anticipa la reconversión laboral de los trabajadores, asegurando que, al finalizar el contrato, las comunidades dispongan de alternativas sustentables que mitiguen los efectos del cierre y contribuyan al desarrollo inclusivo y a la paz territorial.

1.3. Cierre y post-cierre minero

De acuerdo a la Agencia Nacional Minera (ANM, 2023), para abril del año 2022 existen 8161 solicitudes de concesión minera en Colombia, que corresponden al 5,73% del territorio nacional (6.539.797 hectáreas). Asimismo, se cuenta con 7161 títulos mineros que ocupan el 2,81% del territorio nacional (3.207.281 hectáreas) y que se encuentran en diferentes etapas del ciclo minero: 15,32% está en etapa de exploración; 4,09% en construcción y montaje; 80,58% en etapa de explotación y el 0,01% en evaluación técnica anticipada.

De estos títulos mineros concedidos, 60,7% corresponden a pequeña minería; 37,4% a mediana minería y 1,9% a gran minería. En orden decreciente, los minerales con más títulos mineros en el país son materiales de construcción (47 %), oro y metales preciosos (29 %), carbón (13 %), otros minerales (7 %), esmeraldas (3 %), cobre (1 %).

En contraste con las cantidades mencionadas de títulos y hectáreas en distintas etapas del ciclo minero, en Colombia, debido a los tiempos de concesión minera (30 años o más), se han iniciado pocos procesos de cierres de mina. Algunos de dichos cierres corresponden a minas de carbón, lo cual tiene una tendencia incremental en virtud de la transición energética en marcha a escala nacional y global. Otro ejemplo notable es la mina de azufre El Vinagre, ubicada en el resguardo indígena y el páramo de Puracé. De cualquier modo, dentro del universo de títulos mineros existentes en el país, cada vez habrá más minas de otros minerales que se cerrarán por agotamiento del mineral.

En la medida que más títulos mineros lleguen al final de su ciclo, la necesidad de hacer cierres mineros también crecerá. Sin embargo, la normatividad que actualmente relaciona el cierre minero existe principalmente en el sector ambiental y no en el minero. Además, el cierre minero está enfocado a la etapa final y no a un proceso transversal y paulatino que incluya al ciclo completo de operaciones mineras, el cual comprende las fases de exploración, construcción y montaje, explotación (incluyendo beneficio, transformación, y comercialización), cierre y post-cierre. Se resaltan las siguientes normas, que se circunscriben al enfoque mencionado:

[84] Se establece la duración de la fase de explotación y sus prórrogas de manera similar en legislaciones como la ecuatoriana (25 años, renovada por períodos iguales -Ley 45 de 2009-), la de Western Australia (21 años y podrá renovarse por plazos adicionales por períodos sucesivos sin que excedan 21 años - Ley Minera de 1978, parte IV, División 2, artículo 78-), entre otras.

[85] Artículo 53(fase de explotación) del proyecto de ley.

- Decreto 2655 de 1988: hace alusión a la restauración morfológica así como al manejo de las aguas superficiales, taludes y estabilidad.
- Ley 99 de 1993: se refiere al licenciamiento ambiental, a la restauración morfológica y ambiental de las áreas explotadas y a las garantías de cumplimiento.
- Ley 685 de 2001 (actual Código de Minas), artículo 84: hace referencia al plan de trabajo y obras (PTO) hace una referencia breve al plan de cierre minero.
- Resolución 180861 de 2002 adoptada por los Ministerios de Minas y Energía y Ambiente: adopta las guías minero ambientales.
- Decreto 2811 de 2010 del Ministerio de Ambiente, artículo 40: hace referencia al desmantelamiento y abandono.
- Ley 1753 de 2015: prevé la creación del plan de cierre de minas, condiciones ambientales, técnicas, financieras, sociales, aprovisionamientos de recursos y garantías.
- Resolución 2206 de 2016 de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA): menciona los términos de referencia para el licenciamiento ambiental para los proyectos mineros. Se encuentra un desarrollo más amplio de las actividades que comprenden el cierre minero. Dentro del Plan de Trabajos y Obras (PTO), contiene una parte mínima sobre las actividades que comprenden el cierre.

Esta debilidad que en general existe con el marco normativo, y en particular con el actual Código de Minas, genera un riesgo de que los impactos socioambientales y económicos se acumulen y propaguen durante toda la vigencia de los títulos mineros. En último término, dicho riesgo podría materializarse en una finalización de la actividad minera sin un cierre minero propiamente dicho, lo cual puede configurar pasivos ambientales, definidos por la Ley 2327 del 2023 como "*afectaciones ambientales originadas por actividades antrópicas directa o indirectamente por la mano del hombre, autorizadas o no, acumulativas o no, susceptibles de ser medibles, ubicables y delimitables geográficamente, que generan un nivel de riesgo no aceptable a la vida, la salud humana o el ambiente, de acuerdo con lo establecido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Salud, y para cuyo control no hay un instrumento ambiental o sectorial*".

Para el ámbito minero, se trataría de pasivos ambientales mineros (PAM), que consisten en operaciones mineras abandonadas con o sin dueño u operador identificables, sin que se haya realizado un cierre de minas reglamentado y certificado por la autoridad correspondiente.

Por esta razón, el país debe estar preparado desde lo técnico, normativo e institucional para disminuir al mínimo la consolidación de pasivos e impactos de tipo ambiental (contaminación del agua, pérdida de suelos y vegetación, subsidencias, alteración de los paisajes, etc.), social, cultural y económico. Este enfoque atiende al principio de prevención y al principio de gestión del riesgo, seguridad y salvaguarda.

Aunque Colombia no cuenta con un catastro oficial de áreas abandonadas y pasivos mineros, en el año 2018, la facultad de Minas de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, apoyada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), presentó un catastro de Áreas Mineras en Estado de Abandono (AMEA) detectando 423 AMEA, de las cuales 361 de ubican en el Departamento de Antioquía, 40 en Vichada y 22 en Guainía (Portafolio, 2018). Este informe refleja la necesidad de contar con normativa adecuada para asegurar el cierre de minas de manera que no se generen futuros pasivos minero-ambientales o AMEA.

Ante este panorama, el proyecto de nueva ley minera crea un marco que incluye el cierre y post-cierre minero, en el marco del ciclo completo de operaciones mineras. Esta fase constituye un punto culminante para que el aprovechamiento minero concluya de manera responsable, segura y sustentable. Esta etapa, prevista en el proyecto de ley, busca evitar que el país continúe acumulando pasivos ambientales, sociales y laborales, derivados de operaciones que terminan sin una planeación adecuada.

Como plantea el artículo 54, el cierre y postcierre no se limitan a la clausura física de la mina, sino que comprenden la **implementación integral de medidas técnicas, socioambientales, culturales y laborales** orientadas a garantizar la estabilidad del territorio, la protección de derechos y la recuperación de ecosistemas. Estas acciones deben ejecutarse conforme al **Plan de Cierre Minero**, previamente aprobado por las autoridades competentes, lo que introduce un principio de **planeación anticipada y control estatal riguroso**.

Este marco normativo refuerza la corresponsabilidad entre el Estado y los operadores mineros, distribuyendo funciones de supervisión según la naturaleza de las obligaciones: la autoridad minera se encargará del cierre operativo y del **Plan de Gestión Social**, mientras que las autoridades ambientales y laborales asumirán sus competencias específicas. Asimismo, se establece que, en todos los casos de terminación del contrato —sin importar su causa—, el contratista queda obligado a cumplir con los compromisos adquiridos, incluyendo los derivados del cierre progresivo, anticipado o definitivo.

Finalmente, se incorpora un componente de **transición socioeconómica**, que obliga al operador a implementar medidas que faciliten la reconversión laboral y la diversificación productiva en los territorios mineros, mitigando los impactos del cese de actividades. De esta forma, el cierre deja de ser un acto meramente técnico para convertirse en un proceso con enfoque **integral, socialmente justo y ambientalmente responsable**, alineado con los principios constitucionales de desarrollo sostenible y protección de derechos colectivos.

1. Cierre minero como obligación legal y contractual

El artículo 83 define el cierre minero como el conjunto de actividades progresivas y definitivas orientadas a clausurar la operación en condiciones de estabilidad física, química y social, de conformidad con lo previsto en el contrato y en los instrumentos ambientales. Este cierre no se concibe como un evento final, sino como un proceso planificado desde la **etapa contractual**, lo cual asegura que la gestión de riesgos se incorpore en cada decisión del ciclo minero.

2. Plan de Cierre Minero: contenido, aprobación y actualización

Se establece la obligación del contratista de **formular y presentar un Plan de Cierre Minero antes de la fase de construcción y montaje** (artículo 84), el cual deberá integrar tres componentes fundamentales:

Cierre técnico, minero y operativo, con medidas para el desmantelamiento de instalaciones, estabilidad física y química, inventario de bienes en reversión, cronogramas y costos.
Cierre socioambiental, orientado a mitigar impactos y garantizar la rehabilitación ambiental, acompañado de estrategias para la diversificación productiva y la reconversión laboral.
Cierre laboral, que incluya planes concertados con trabajadores y organizaciones sindicales, garantizando derechos laborales y procesos participativos.

Este plan será objeto de aprobación diferenciada por las autoridades competentes (minera, ambiental y laboral) y deberá **actualizarse cada cinco (5) años** o de forma extraordinaria cuando así lo determine la autoridad fiscalizadora (artículos 86 y 87).

3. Tipología y carácter progresivo del cierre

En armonía con estándares internacionales, el proyecto define diferentes tipos de cierre:

Progresivo, ejecutado paralelamente a cada fase del ciclo minero.
Temporal, ante la suspensión transitoria de actividades.
Anticipado, cuando imprevistos impidan la continuidad.
Definitivo, como clausura integral de la operación (artículos 54 y 85).

Esta clasificación permite adoptar medidas preventivas y correctivas oportunas, reduciendo el riesgo de impactos acumulativos y asegurando el cumplimiento de los compromisos ambientales y sociales.

4. Garantías, financiación y sanciones

Para evitar que los costos del cierre recaigan sobre el Estado, el artículo 87 establece la obligación del contratista de constituir un **patrimonio autónomo con destinación específica**, además de pólizas de garantía, que aseguren la implementación efectiva del cierre y el post-cierre. El monto será definido por la autoridad minera conforme a lineamientos reglamentarios.

Asimismo, se incorporan sanciones efectivas (artículo 86), como multas de hasta **20 SMMLV por cada día de retraso en la presentación o actualización del plan**, y la posibilidad de declarar la caducidad en casos de incumplimiento reiterado (artículo 102).

5. Transición y control institucional

Con el fin de regularizar los títulos vigentes, se establece un **periodo de transición de dos (2) años** para que todos los contratos cuenten con un plan de cierre ajustado a esta normativa (artículo 90). Durante este tiempo, la autoridad minera, en coordinación con la autoridad ambiental, deberá implementar mecanismos de fiscalización y seguimiento.

6. Beneficios esperados

La implementación de estas disposiciones permitirá:

Reducir significativamente la generación de pasivos ambientales y sociales.
Garantizar la **reversión ordenada y segura** de las áreas intervenidas.
Proteger los derechos de las comunidades mediante procesos participativos y medidas de diversificación económica.
Asegurar la **responsabilidad financiera de los operadores**, evitando la transferencia de costos al Estado.

En conclusión, el cierre y post-cierre minero representa un **avance normativo esencial** para alinear la actividad minera con los principios de sustentabilidad, justicia intergeneracional y responsabilidad empresarial, asegurando que la minería no solo sea una fuente de desarrollo económico, sino también un sector comprometido con el equilibrio socioambiental del país.

Gestión del ciclo minero y articulación con la cadena de valor

El proyecto de ley incorpora disposiciones orientadas a garantizar que la actividad minera se desarrolle bajo parámetros de eficiencia, trazabilidad y sustentabilidad, desde la fase inicial hasta la disposición final de los minerales. Para ello, se definen criterios sobre la **duración máxima y la gestión técnica de las fases del ciclo minero**[86], evitando prácticas dilatorias y promoviendo la optimización del tiempo en beneficio del interés público. Asimismo, se establece una concepción integral de la **cadena de minerales**87, que reconoce todos los eslabones productivos — **transformación, comercialización, aprovechamiento industrial, reutilización y disposición final**. — con el fin de fomentar encadenamientos productivos,

86 Artículo 55 (Término de duración de las fases del ciclo minero) del proyecto de ley

87 Artículo 56 (Cadena de minerales) del proyecto de ley

trazabilidad y economía circular, asegurando que la minería contribuya de manera efectiva al desarrollo nacional y territorial.

Con esta conceptualización, se busca que la regulación minera no se limite a la fase extractiva, sino que acompañe toda la cadena productiva, promoviendo **trazabilidad, transparencia y competitividad**. Esto permitirá fortalecer mecanismos de control sobre la comercialización, combatir la ilegalidad y asegurar que los beneficios de la minería se reflejen en **encadenamientos productivos, diversificación económica y generación de valor agregado en el territorio nacional**.

Explotación anticipada y análisis de conveniencia: herramientas para la eficiencia y la integridad en la contratación minera

La regulación propuesta introduce disposiciones clave para optimizar los procesos mineros y garantizar que el aprovechamiento de minerales se lleve a cabo bajo estrictos estándares de legalidad, sustentabilidad y responsabilidad social.

En primer lugar, el **artículo 57 sobre explotación anticipada** responde a la necesidad de agilizar el inicio de operaciones productivas cuando las condiciones técnicas lo permitan, evitando que los tiempos asociados a la construcción total de la infraestructura generen inactividad económica y demoras en la ejecución contractual. Esta figura permite que, bajo un marco regulado y controlado, el contratista pueda iniciar la extracción, beneficio, transporte y comercialización de minerales de manera anticipada, siempre que cuente con la aprobación del **Programa de Trabajos y Obras (PTO)**, la licencia ambiental ajustada a la fase de explotación y la autorización formal de la autoridad minera, registrada en el **Registro Minero Nacional**. Con ello, se busca dinamizar la economía, reducir la incertidumbre para los inversionistas y asegurar que las primeras actividades productivas se desarrollen dentro de la legalidad y con criterios de sustentabilidad ambiental.

En segundo lugar, el **artículo 58 sobre análisis de conveniencia** introduce un criterio de control previo en el otorgamiento de contratos, así como en sus prórrogas o cesiones, mediante la evaluación de su oportunidad y pertinencia frente a la política minera nacional. Esta disposición fortalece la gobernanza del sector al establecer filtros que garanticen la coherencia de los proyectos con los objetivos estratégicos del Estado, así como la integridad de los actores que participan en la industria minera. En particular, se prohíbe de manera expresa la adjudicación o prórroga de contratos a personas naturales o jurídicas que hayan sido condenadas en instancias judiciales nacionales o internacionales por vulneraciones a derechos humanos o ambientales. Esta medida refuerza el compromiso del país con la sustentabilidad, el respeto a los derechos fundamentales y la lucha contra la impunidad en la cadena de valor minera.

Con estos artículos, el proyecto de ley equilibra la eficiencia en la gestión del ciclo minero con el fortalecimiento de la transparencia y la ética empresarial, alineando el aprovechamiento minero con los más altos estándares internacionales en materia de derechos humanos, responsabilidad social y protección del ambiente.

1.4. Prórrogas de contratos y convenios

Actualmente, bajo la Ley 685 de 2001 y sus reglamentos, presenta un proceso detallado para la solicitud de prórrogas de los periodos de exploración y explotación de minerales, así como de los contratos de concesión, además de enfocarse en la duración de las prórrogas y los requisitos específicos que deben cumplirse para su aprobación.

En el proyecto de ley se ofrece un marco general sobre las condiciones de las prórrogas de contratos y convenios, se enfatiza en un enfoque más integral que incluye el análisis de factores económicos, sociales, y ambientales en la decisión de las prórrogas[88], proporcionando un proceso más flexible que puede incluir nuevas condiciones y contraprestaciones en caso de que esta sea aprobada.

En el manejo actual, se establece un procedimiento estricto donde el concesionario debe solicitar la prórroga con al menos tres (3) meses de antelación y la prórroga es otorgada automáticamente si no se resuelve antes del vencimiento del plazo inicial.

Ahora bien, un cambio significativo en el proyecto de ley es que la prórroga no es automática y está sujeta a un análisis de procedencia por parte de la autoridad minera, donde se detalla un proceso de valoración costo-beneficio que incluye múltiples dimensiones (mineras, ambientales, sociales y económicas), mostrando un enfoque más completo en la toma de decisiones.

Para la aprobación de la prórroga actualmente depende del cumplimiento de obligaciones contractuales y el pago de sanciones, sin un análisis más amplio de la situación, lo que se contempla para la nueva normatividad es la exigencia que el contratista esté al día en sus obligaciones, pero también incorpora la necesidad de evaluar el impacto de la prórroga sobre los intereses del Estado. Permite la posibilidad de incluir nuevas condiciones y contraprestaciones, lo que da mayor flexibilidad y consideración al contexto actual.

Para la duración de las prórrogas se tiene establecido un máximo de hasta 30 años para la explotación, lo que sugiere una considerable duración, lo que se tiene proyectado es que la prórroga no puede exceder los términos de duración de las fases establecidos en la ley, indicando un enfoque más restrictivo en cuanto a la extensión del tiempo de explotación.

88 Artículo 59 (Condiciones para la prórroga de contratos y convenios) del proyecto de ley

Se puede concluir que el enfoque se tiene actualmente se centra en procedimientos establecidos y requisitos formales, mientras que el proyecto de ley está considerando el impacto global de la minería en el contexto colombiano, dando la transición de un enfoque más rígido hacia uno que toma en cuenta múltiples factores reflejando una evolución en la regulación minera, buscando un equilibrio entre el desarrollo económico y la sustentabilidad ambiental y social.

1.5. Instrumentos mineros y sociales

En la propuesta el artículo 60 incluye dentro de los instrumentos mineros el Programa exploratorio el cual "deberá integrar una sección sobre el cierre acotado a las actividades propias de la fase de exploración"[89] y el Programa de trabajos y obras[90]. Además, el Plan de Gestión Social como instrumento social, concertado con la comunidad del área de influencia del proyecto desde el alistamiento exploratorio y deberá contener los "proyectos productivos que propicien la industrialización y diversificación productiva en el territorio, así como la generación de condiciones para la reconversión laboral de los trabajadores de cara a la finalización del término de ejecución del contrato o convenio[91]", en el marco de escenarios participativos. Además, se incorpora el Plan de cierre " en conjunto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio del Trabajo o quienes hagan sus veces[92]".

Minerales estratégicos y regulación contractual: fortalecimiento de la planeación y control en la explotación

El proyecto de ley introduce disposiciones fundamentales para garantizar que la actividad minera esté alineada con los objetivos estratégicos del país, asegurando tanto la **soberanía en el abastecimiento mineral** como la **transparencia en la operación contractual**.

En primer lugar, el **artículo 61 sobre minerales estratégicos** establece un mecanismo dinámico para la identificación y actualización del listado de minerales considerados esenciales para el desarrollo nacional. Este listado será definido por la **Agencia Nacional de Minería**, con apoyo del **Ministerio de Minas y Energía**, la **UPME** y el **Servicio Geológico Colombiano**, atendiendo factores como: el abastecimiento nacional, la articulación con las políticas de desarrollo, el aporte a la reindustrialización, la transición energética y el desarrollo agrícola, entre otros. Esta disposición asegura que la planificación minera responda a las prioridades del país, y que los minerales estratégicos se actualicen en un plazo máximo de seis (6) meses tras la expedición del **Plan Nacional de Desarrollo**, evitando rezagos normativos y garantizando la coherencia con las metas de crecimiento económico.

En segundo lugar, los **artículos 62 y 63** refuerzan el principio de legalidad y trazabilidad en el aprovechamiento mineral, estableciendo que el **contrato minero se circunscribe exclusivamente al mineral especificado**, y regulando de manera estricta la gestión de **minerales asociados, subproductos o minerales adicionales**. Esta medida busca evitar prácticas irregulares, maximizar el recaudo de regalías y garantizar que toda explotación se realice bajo parámetros contractuales y ambientales claros.

El **artículo 62** obliga a la declaración de los minerales asociados o hallados en liga íntima, así como de los subproductos, incorporándolos en el **Programa de Trabajos y Obras (PTO)** y sometiéndolos al pago de regalías. El incumplimiento de esta obligación será causal de sanciones, incluida la caducidad del contrato, lo que refleja la relevancia que el legislador otorga a la transparencia en la explotación. De manera complementaria, el **artículo 63** regula la **adición de minerales no previstos inicialmente en el contrato**, estableciendo que esta solo procederá mediante autorización formal de la autoridad minera y bajo un análisis de conveniencia, sin que ello implique la extensión automática del plazo contractual. Así mismo, la norma exige la modificación del instrumento ambiental cuando los nuevos minerales impliquen impactos adicionales, asegurando la protección ambiental y la prevención de pasivos.

Con estas disposiciones, el proyecto fortalece la **planeación estratégica del sector**, promueve la **gestión eficiente y ordenada de los recursos**, y garantiza que los beneficios económicos derivados de la minería se distribuyan de manera justa y conforme a la ley, minimizando riesgos de explotación ilegal o incumplimiento contractual.

Estándares internacionales para la clasificación de recursos y reservas mineras

Con el fin de fortalecer la transparencia, la confiabilidad y la comparabilidad de la información geológica y económica asociada a los proyectos mineros, el **artículo 64** del proyecto de ley establece que toda la información sobre recursos y reservas deberá estructurarse de acuerdo con el **estándar colombiano de recursos y reservas**, o con algún estándar internacional reconocido y aceptado por la autoridad minera nacional.

Esta disposición responde a la necesidad de adoptar **mejores prácticas internacionales**, armonizando la normativa nacional con estándares globalmente aceptados, como los definidos por el **CRIRSCO (Committee for Mineral Reserves International Reporting Standards)**,

89 Numeral 3º, artículo 50 (Alistamiento exploratorio) del proyecto de ley.
90 Numeral 3º, artículo xx (Instrumentos mineros, ambientales y sociales requeridos para la ejecución del contrato o convenio minero) del proyecto de ley.
91 Artículo 53 (Explotación) del proyecto de ley.
92 Artículo 60 (Contenido de los instrumentos mineros y sociales requeridos para la ejecución del contrato o convenio minero) del proyecto de ley.

utilizados en los principales mercados y bolsas mineras del mundo. La implementación de estos criterios permite:

- **Fortalecer la transparencia** en la información reportada por los contratistas.
- **Facilitar la atracción de inversión extranjera** al garantizar que los datos presentados cumplan con parámetros internacionales.
- **Mejorar la fiscalización** por parte de la autoridad minera, al contar con información técnica estandarizada y verificable.
- **Aumentar la competitividad del sector minero colombiano**, al adoptar prácticas que aseguran la trazabilidad y la calidad en la estimación de recursos y reservas.

Gestión eficiente del espacio minero: integración, devolución y cesión de áreas

En el marco del nuevo modelo de planificación minera, resulta indispensable contar con mecanismos que permitan una **gestión flexible, eficiente y sustentable del espacio minero**, ajustada a las necesidades operativas, económicas y ambientales de los proyectos, pero también al interés general y la maximización del aprovechamiento responsable de los recursos. Para ello, el proyecto de ley incorpora disposiciones orientadas a regular la **integración de áreas, la devolución de áreas no estratégicas y la cesión parcial de contratos**, garantizando que estas operaciones se desarrollen bajo principios de **transparencia, control institucional y sustentabilidad socioambiental**.

Integración de áreas

El **artículo 65** reconoce la posibilidad de que los beneficiarios de uno o varios contratos mineros soliciten la integración de áreas contiguas para un mismo mineral, con el fin de unificar la operación y optimizar la ejecución técnica, económica y ambiental. Este mecanismo busca:

- **Evitar la fragmentación operativa** y los costos adicionales que dificultan la eficiencia de la actividad minera.
- **Unificar instrumentos mineros y ambientales**, asegurando una planificación integral del proyecto.
- Garantizar que la integración **beneficie al Estado** mediante la adopción de nuevas contraprestaciones adicionales, cuando estas resulten procedentes.

La autoridad minera conservará la facultad discrecional para aprobar o rechazar estas solicitudes, previo análisis técnico, social y ambiental, y deberá emitir reglamentación en el plazo de un (1) año sobre el procedimiento y requisitos aplicables.

Devolución de áreas

El **artículo 66** introduce reglas claras para la devolución de áreas que no sean necesarias para la fase de explotación, en coherencia con la planificación definida en el **Programa de Trabajos y Obras (PTO)**. Este ajuste permitirá:

- **Liberar áreas no estratégicas** para que puedan ser incorporadas al Banco de Áreas y destinadas a nuevos procesos de asignación o formalización minera.
- **Evitar la retención especulativa** de superficies no productivas, asegurando que el contratista conserve únicamente las zonas viables desde el punto de vista económico, ambiental y técnico.
- Garantizar que la devolución se realice en condiciones seguras para la comunidad y sin generar **pasivos ambientales**, mediante inspección y verificación por la autoridad competente.
- Este mecanismo refuerza la política pública de ordenamiento minero y promueve el **uso eficiente del recurso suelo**, evitando la inactividad en áreas con potencial para otras figuras previstas en la ley.

Cesión parcial de áreas

Finalmente, el **artículo 66** regula la cesión mediante división material del área contratada, permitiendo que parte de la superficie sea transferida a un nuevo operador minero. Este mecanismo persigue:

- **Facilitar la entrada de nuevos actores**, fomentando la competencia y la dinamización del sector.
- Garantizar que la cesión esté condicionada al **cumplimiento de requisitos técnicos, legales y económicos**, evitando riesgos asociados a prácticas especulativas o a la falta de capacidad del cesionario.
- Establecer la obligación de inscribir el nuevo contrato en el **Registro Minero Nacional**, asegurando trazabilidad y transparencia en las operaciones contractuales.

La autoridad minera deberá expedir en seis (6) meses la reglamentación sobre requisitos específicos y montos diferenciales aplicables a estas operaciones.

Cesión de derechos emanados de contratos mineros

El **artículo 68** establece las condiciones y procedimientos aplicables para la **cesión de derechos derivados de un contrato minero**, con el propósito de garantizar **seguridad jurídica, transparencia y control estatal** en estas operaciones. Esta disposición responde a la necesidad de regular un escenario recurrente en el sector, donde los contratistas requieren transferir total o parcialmente su participación contractual por razones económicas, técnicas o estratégicas.

La norma dispone que toda cesión deberá ser **autorizada por la autoridad minera nacional**, quien contará con un término máximo de **sesenta (60) días calendario** para verificar los requisitos legales y económicos exigibles. La aprobación será formalizada mediante acto administrativo e inscrita en el **Registro Minero Nacional**, asegurando trazabilidad y publicidad de la operación.

Adicionalmente, la regulación precisa aspectos esenciales que fortalecen la responsabilidad y la estabilidad de la relación contractual:

- La cesión no podrá estar sujeta a término o condición alguna frente al Estado, preservando la naturaleza pública de la concesión minera.
- En caso de cesión total, el cesionario asumirá **todas las obligaciones contractuales vigentes y pendientes**, garantizando la continuidad y el cumplimiento integral del contrato.
- Para cesiones parciales por cuotas o porcentajes, se establece **responsabilidad solidaria** entre cedente y cesionario, evitando riesgos de evasión o fragmentación de obligaciones.

Finalmente, la norma prohíbe expresamente la cesión de derechos en contratos derivados de procesos de formalización minera, asegurando que estos cumplan su objetivo de **legalización y estabilización de pequeños mineros**, sin convertirse en un mecanismo para la concentración especulativa de derechos.

La autoridad minera deberá expedir, en el término de un (1) año, la reglamentación sobre los requisitos aplicables y el cobro de un **monto diferencial por concepto del trámite**, en concordancia con el principio de eficiencia administrativa.

1.5.1. Licencia ambiental integral desde la fase de exploración

En cuanto al instrumento ambiental, se prevé la licencia ambiental integral "desde la fase de exploración y hasta el cierre" a diferencia de la establecida en la legislación actual que solo la preveía para la construcción y montaje y explotación[93]. Sobre este punto, se han documentado varios impactos ambientales como consecuencia de la exploración minera[94]: (i) erosión y/o cargas de sedimentos potencialmente tóxicos en aguas superficiales y subterráneas así como en ecosistemas terrestres[95] como consecuencia de la construcción de vías de acceso al área del proyecto; (ii) contaminación del aire por cuenta del material particulado como "resultado de excavaciones, voladuras, transporte de materiales, erosión eólica (más frecuente en tajos abiertos), polvo fugitivo proveniente de los depósitos de relaves (...), pilas de desechos, caminos (...)"[96], así como por emisiones gaseosas por quema de combustibles; (iii) impactos en la vida silvestre como consecuencia de la perturbación, remoción y redistribución de superficie de terreno.

En diversas latitudes se prevé el licenciamiento ambiental en fase de exploración: por ejemplo, en Ecuador se requiere licencia ambiental en la fase de exploración en los siguientes casos: (i) en la pequeña minería, cuando se realicen labores simultáneas de exploración y explotación, y (ii) en mediana y gran minería: para la exploración avanzada[97]. En la Ley de Minería del Perú (1992) se exige licencia o certificación ambiental (Incluye el Estudio de Impacto Ambiental) para fase de exploración y explotación de proyectos mineros. Adicionalmente, se requiere una Licencia de Uso de Agua otorgada por la Autoridad Nacional del Agua (ANA). En Canadá, en 7 de las 10 provincias que la conforman se exige una licencia de prospección para dar inicio a la fase de exploración: Ontario, Quebec, Manitoba, Territorios del Noroeste, British Columbia, New Brunswick y Nueva Escocia[98]. Por su parte en legislaciones como la australiana - Mining Act de 1978- y la alemana - Acta Federal Minera de 1980 - establecen licencia ambiental incluso desde la prospección[99].

En Colombia, el estándar ambiental que regula la exploración minera es la guía ambiental de exploración, un instrumento no vinculante jurídicamente pues según la Resolución 1023 de 2005

---

[93] Artículo 205 de la Ley 685 de 2001.

[94] Ver, entre otros, sentencia ventanilla minera, párrafos 1227 – 1231 y exposición de motivos del proyecto de ley de 2021 "Por la cual se crea la licencia ambiental para la fase de exploración minera y se dictan otras disposiciones" presentado por congresistas de los partidos Alianza Verde y Liberal.

[95] En la exposición de motivos mencionada, con base en la Guía Para Evaluar EIAs de Proyectos Mineros de la Alianza Mundial de Derecho Ambiental (ELAW). Eugene, U.S.A (2010), se indicó que "[l]os impactos asociados a la sedimentación son variados y en la columna de agua superficial sus impactos pueden verse reflejados a corto o largo plazo; por ejemplo, el aumento de material particulado puede producir efectos tóxicos y crónicos en peces (en muchos casos para futuro consumo humano)6. Además, se evidencian impactos a aguas superficiales, subterráneas y ecosistemas terrestres; "los minerales asociados con depósitos de sedimentos pueden bajar el pH o la carga de metales en las aguas superficiales y/o producir contaminación persistente de las aguas subterráneas (....) también pueden bajar el pH de suelos al punto de causar la pérdida del hábitat y la vegetación". En ese mismo sentido, en la sentencia ventanilla minera se indicó que "Se ha documentado el impacto ambiental de la exploración minera sobre la calidad de las aguas, y como la misma empresa minera deja constancia en sus estudios técnicos sobre la acidificación de las aguas. Por otra parte, las galerías drenan los macizos rocosos que constituyen las montañas, induciendo cambios en la dirección de los flujos hidrogeológicos y en la cantidad de las aguas subterráneas"

[96] Exposición de motivos del proyecto de ley de 2021 "Por la cual se crea la licencia ambiental para la fase de exploración minera y se dictan otras disposiciones"

[97] Reglamento Ambiental de Actividades mineras (2014), artículos 1, 7, 10 y 133.

[98] Ver, exposición de motivos del proyecto de ley de 2021 "Por la cual se crea la licencia ambiental para la fase de exploración minera y se dictan otras disposiciones" presentado por congresistas de los partidos Alianza Verde y Liberal https://www.andi.com.co/Uploads/PL%2006021%20Licencia%20Ambiental%20Minera.pdf

[99] Exposición de motivos "exposición de motivos del proyecto de ley de 2021 "Por la cual se crea la licencia ambiental para la fase de exploración minera y se dictan otras disposiciones" presentado por congresistas de los partidos Alianza Verde y Liberal https://www.andi.com.co/Uploads/PL%2006021%20Licencia%20Ambiental%20Minera.pdf

las guías ambientales son de consulta y orientación conceptual y metodológica para apoyar la gestión ambiental de los proyectos, obras o actividades. El asunto de la inclusión de la licencia ambiental integral en la etapa de exploración también han sido objeto de numerosos proyectos de ley que se han presentado en diversas legislaturas, entre los que se destacan el Proyecto de ley 038 de 2018 Senado, el Proyecto de Ley 060 de 2021 Senado y el Proyecto de Ley 98 de 2022 Senado[100]. Este es además un tema que ha sido directamente recomendado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que incluyó entre las 45 recomendaciones que hizo a Colombia en materia ambiental en el año 2014 la necesidad de *"exigir licencias ambientales para la exploración minera"*.[101]

Por lo demás, el Consejo de Estado en la sentencia "ventanilla minera", luego de referirse a distintos informes[102] y conceptos de varias universidades allegados en el proceso de acción popular[103], exhortó a "los Ministerios de Minas y Energía y de Ambiente y Desarrollo Sostenible para que preparen, revisen y formulen los proyectos de ley (…) relacionados con: (…) (v) la exigibilidad del licenciamiento ambiental desde la fase de exploración"[104]. Lo anterior, ya que se incrementaría el "nivel de seguridad jurídica"[105] y permitiría "corregir el fenómeno catalogado por la Contraloría General de la República como minería ilegal asociado al desarrollo de proyectos con títulos mineros, pero sin acatamiento de la legislación ambiental vigente"[106]

En ese sentido, la propuesta de Nueva Ley Minera prevé que la licencia ambiental se debe solicitar desde la fase de exploración. Además, una vez finalizada esta etapa el interesado tiene la opción de solicitar a la autoridad ambiental "la modificación de la licencia ambiental para adelantar las fases de construcción y montaje, explotación y cierre, o solicitar una nueva licencia ambiental para el desarrollo de las mismas"[107]. Además, la [108]licencia deberá contener "los permisos, autorizaciones y concesiones para hacer uso de los bienes ambientales requeridos en su operación". Igualmente, deberá contener en atención al exhorto contenido en la sentencia C-280 de 2024[109], "para determinar las pérdidas máximas probables en las distintas fases del ciclo minero, teniendo en cuenta los escenarios de cambio climático, [deberá contener] la exacerbación de eventos de variabilidad climática y las medidas de adaptación al mismo". Por lo demás, se deja al Ministerio la reglamentación del artículo, así como el "licenciamiento ambiental diferencial para las actividades de minería de pequeña escala"[110].

Así mismo, el artículo 122 establece el **fortalecimiento de los términos de referencia** de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y de los instrumentos técnicos minero-ambientales necesarios para la operación minera, definiendo que será el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible —como autoridad rectora de la política ambiental— quien fije dichos términos, en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía. Esto permitirá superar la fragmentación técnica que ha limitado el control efectivo de los impactos en las distintas fases del ciclo minero. Asimismo, se dispone que el procedimiento para la solicitud, trámite y evaluación de estos instrumentos será definido por reglamento, garantizando mayor seguridad jurídica, transparencia y eficacia administrativa.

De manera complementaria, el artículo 122 introduce de forma expresa la **figura de la Licencia Ambiental Integral**, la cual será obligatoria para la ejecución de cualquier operación minera. Esta licencia se aplicará de manera diferenciada y progresiva a lo largo de todas las fases del ciclo minero, desde la exploración hasta el cierre, integrando en un solo instrumento los permisos, autorizaciones y concesiones ambientales necesarios para el uso de los bienes naturales. Con ello, se busca evitar duplicidades procedimentales y asegurar una evaluación continua, ajustada a las particularidades de cada etapa del proyecto. La autoridad ambiental competente deberá monitorear el cumplimiento de las obligaciones establecidas para cada fase y emitir oportunamente los conceptos de conformidad que habiliten el paso a la siguiente etapa, fortaleciendo el principio de control preventivo.

[100] Este proyecto de ley fue archivado por votación negativa el día 30 de mayo de 2023 en la Comisión quinta de senado.
[101] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE (2014). Evaluaciones de desempeño ambiental. Highlights. Recuperado de: https://www.oecd.org/environment/country-reviews/Colombia%20Highlights%20spanish%20web.pdf
[102] Particularmente, los estudios de la Contraloría General de la República titulados "Minería en Colombia. Fundamentos parasuperar el modelo extractivista", "Minería en Colombia. Control público, memoria y justicia socio-ecológica, movimientos sociales y posconflicto", "El proceso administrativo en Colombia de licenciamiento ambiental", y los informes al Congreso sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente (IERNMA) de las vigencias 2011-2012 y 2012- 2013, 2017-2018 y 2018-2019, que "coinciden en señalar que es pertinente modificar nuestro régimen jurídico para exigir el licenciamiento ambiental desde la fase de exploración minera" (párrafo 1227 de la sentencia)
[103] Hace mención a los conceptos del "Departamento de Derecho del Medio Ambiente dela Universidad de Externado de Colombia, y de la Facultad de Ciencias Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana", quienes ratificaron la necesidad de exigir la licencia ambiental desde la fase de exploración (párrafo 1228 de la sentencia).
[104] Orden
[105] Sentencia ventanilla minera, párrafo 1230.
[106] Sentencia ventanilla minera, párrafo 1231.
[107] Inciso 2º, artículo xx. (Licenciamiento ambiental) del proyecto de ley
[108] En efecto, en la sentencia C-280 de 2024, se estudió la constitucionalidad del inciso 2º del artículo 57 de la Ley 99 de 1003 sobre el contenido del Estudio de Impacto Ambiental. Así, si bien declaró exequible el apartado demandado,"exhort[ó] al Congreso de la República a que expida una regulación que incluya las variables, medidas y herramientas, que el Estado debe utilizar para la evaluación de los impactos que en materia de cambio climático pueden producir los proyectos, obras y actividades cuya ejecución requiera autorización del Estado, de forma que las autoridades competentes puedan establecer deberes y obligaciones específicas de prevención, mitigación y adaptación al cambio climático"
[109] M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. Ver, comunicado 29 de la Corte Constitucional de 11 de julio de 2024.
[110] Parágrafo, artículo xx. (Licenciamiento ambiental) del proyecto de ley.

1.6. Declaración de utilidad pública e interés social

El artículo 13 de la Ley 685 de 2001 declara de utilidad pública e interés social la industria minera, y por tanto, habilita para obtener judicialmente la expropiación de bienes de terceros, con dos limitantes: una, que no habrá expropiación de minas en favor de otras minas, y otra, que la expropiación en favor de la minería no tiene por qué ir más allá de los bienes inmuebles y los derechos sobre estos[111]. No obstante, teniendo en cuenta que no hay un concepto claro sobre lo que debe entenderse por motivo de utilidad pública, la interpretación y aplicación de esta figura ha sido la de darle una prevalencia absoluta de la actividad minera sobre otras. Por ejemplo, en algunas ocasiones, pese a que "la preservación y manejo de los recursos naturales renovables también son de utilidad pública e interés social"[112], se ha dado una prevalencia casi absoluta a la actividad minera y se han otorgado, como se observó en el apartado sobre el contexto, títulos en zonas de especial protección.

Además, si bien este concepto se funda en el bien común o colectivo, tal como lo ha establecido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "estas prácticas reflejan aproximaciones que excluyen a los pueblos y comunidades, replicando así prácticas discriminatorias y obstruyendo su derecho a la libre determinación sobre sus tierras y territorios"[113]. En ese sentido, se ha observado que

> La aplicación de esta figura ha ocasionado desvío de aguas, ocupación y expropiación de predios, desplazamiento de pueblos y pérdida de su autodeterminación y cultura. No hay potabilización del agua ni sistemas para las actividades agropecuarias, se ha destruido la economía local y la capacidad de autoabastecimiento de alimentos. En la figura de utilidad pública prevalece el ordenamiento minero sobre las demás dimensiones del ordenamiento del territorio, pero además pone a la minería por encima de intereses colectivos como la producción de alimentos, el agua o la cultura[114].

Si bien la declaratoria de utilidad pública lleva implícita una afectación al derecho de propiedad[115], bajo la interpretación de esta figura en el entendido de que la actividad minera siempre prevalece, se han generado afectaciones no tenidas en cuenta a la hora de ponderar los intereses en tensión al momento de la declaratoria. Así, por ejemplo, ha generado el cambio de vocación económica de los terrenos y afectaciones graves al abastecimiento alimentario, acceso al agua, e incluso al desplazamiento de personas y comunidades[116].

Al revisar otras normas en el ordenamiento que materializan la figura de utilidad pública, establecen una serie de criterios para su declaratoria. Uno de los principales desarrollos de este mandato constitucional está en la Ley 388 de 1997, que enlista una serie de razones de utilidad pública o interés social que habilitan decretar expropiación y define los fines en que esta procede para adquirir inmuebles[117].

[111] El artículo 13 de la Ley 685 prevé que: "[e]n desarrollo del artículo 58 de la Constitución Política, declárase de utilidad pública e interés social la industria minera en todas sus ramas y fases. Por tanto podrán decretarse a su favor, a solicitud de parte interesada y por los procedimientos establecidos en este Código, las expropiaciones de la propiedad de los bienes inmuebles y demás derechos constituidos sobre los mismos, que sean necesarios para su ejercicio y eficiente desarrollo.
La expropiación consagrada en este artículo, en ningún caso procederá sobre los bienes adquiridos, construidos o destinados por los beneficiarios de un título minero, para su exploración o explotación o para el ejercicio de sus correspondientes servidumbres".
[112] Artículo 1º del Decreto ley 2811 de 1974 – Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.
[113] Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2021) Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales. Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 28 de diciembre de 2021. OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L/V/II. Recuperado de: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/LibreDeterminacionES.pdf. En ese sentido, recomendó a los Estados que "deben abstenerse de usar conceptos como "utilidad pública", "interés social" o similares para favorecer al sector privado por encima del bien común y de los derechos de las comunidades y pueblos indígenas y tribales"
[114] Ministerio de Minas y Energía, Congreso de la República y Agencia Nacional de Minería. 2023. Sistematización del proceso participativo para la actualización de la política minera en Colombia. Elaborado por Viva la Ciudadanía, audiencia pública en Riosucio (Caldas) p. 18.
[115] Generalmente esta afectación es la expropiación pero no necesariamente, tal como lo establece la Corte Constitucional en la sentencia C-619 de 2015 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), en la que indicó que la declaración de utilidad pública o interés social no implica automáticamente la facultad de expropiar, salvo que el Congreso lo defina expresamente, tal como ocurrió en la Ley 685 de 2001.
[116] En el proceso de sistematización del proceso participativo para la actualización de la política minera mencionada, se encontraron observaciones en la audiencia pública de Puerto Libertador (Córdoba) en la que la utilidad pública "posibilita el despojo sucesivo de franjas de tierra, que luego no son desagregadas del predio principal y siguen siendo una carga tributaria para los afectados" (p.19). Igualmente, esto ya se venía poniendo en evidencia desde 2013 por la Contraloría General de la República en su informe "Minería en Colombia: Fundamentos para superar el modelo extractivista" en el que se indicó "a propietarios de los predios no se les comunica la existencia de solicitudes de titulación minera sobre sus predios, se vean abocados a vender o ser expropiados, generándose desplazamiento de personas y comunidades, vulnerándoseles sus derechos fundamentales" (p.37).
[117] Los fines previstos en esta ley son: a) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana; b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9 de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo; c) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos; d) Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios; e) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo; f) Ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes; g) Funcionamiento de las sedes administrativas de las entidades públicas, con excepción de las empresas industriales y comerciales del Estado y las de las sociedades de economía mixta, siempre y cuando su localización y la consideración de utilidad pública estén claramente determinados en los planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen; h) Preservación del patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico; i) Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades; j) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos; k) Ejecución de proyectos de urbanización y de construcción prioritarios en los términos previstos en los planes de ordenamiento, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley; La utilidad pública en Colombia l)

Conscientes de la necesidad de conservar la figura de utilidad pública[118] pero en atención a los problemas que ha generado la declaratoria de toda la actividad minera como pública, se han propuesta ciertos escenarios en los que se podrá declarar.

Así, en el proyecto de articulado, en desarrollo del artículo 58 constitucional, "la utilidad pública en materia minera [es] la condición atribuible a un proyecto minero que faculta al Estado para expropiar y/o a disponer de aquellos bienes que sean necesarios para el logro de los fines establecidos en la presente ley mediante dicho proyecto"[119]. Este artículo expresamente señala que " Los conflictos que pudieran generarse con ocasión de la declaratoria de utilidad pública de un proyecto minero serán atendidos en debida forma por las autoridades del orden nacional y local competentes, con el fin de convocar a todos los actores concernidos y mediar las diferencias a través el empleo de los mecanismos de resolución de controversias. "[120].
La norma faculta a la autoridad minera nacional la función indelegable para declarar la utilidad pública e interés social de un contrato o convenio minero que sea de "especial interés de la nación" siempre que se cumplan la totalidad de los siguientes requisitos:

1. Que los minerales que serán extraídos sean destinados para la reindustrialización del país, la transición energética justa, el desarrollo agrícola y/o para la infraestructura pública.

2. Que la actividad minera contribuya al mejoramiento de la calidad de vida del entorno, verificable con indicadores objetivos, para lo cual deberá contar con un plan monitoreable de la mejora de esas condiciones.

3. Que el **contrato o convenio** minero impulse el desarrollo de cadenas productivas locales, diversificación económica local, e impulse la asociatividad mediante alianzas público-privadas y/o populares.

4. Que el proyecto minero genere empleos directos calificados y no calificados en condiciones dignas, respetando los estándares constitucionales y convencionales en la materia, para los habitantes de la región donde se realizará la actividad.

El procedimiento de declaratoria de utilidad pública, objeto de reglamentación, deberá establecer " solicitarse concepto de la autoridad local en virtud de los principios de coordinación y concurrencia, así como de la autoridad étnica, en caso de existir en la zona de interés, en virtud del derecho fundamental a la consulta previa. "[121].

Ejecución de proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana a través de la modalidad de unidades de actuación, mediante los instrumentos de reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación o los demás sistemas previstos en esta Ley; m) El traslado de poblaciones por riesgos físicos inminentes."

[118] En varias de las mesas de la Cumbre Minera, los participantes hicieron énfasis en la necesidad de conservar la figura de utilidad pública para el desarrollo de las actividades mineras.
[119] Parágrafo 1º, artículo 69.
[120] Parágrafo 2º, artículo 69. del proyecto de ley.
[121] Parágrafo 5º, artículo 69

Capítulo IV. Servidumbre minera

Debe recordarse que bajo la Ley 685 de 2001[122], la servidumbre minera es una garantía para el ejercicio eficiente de la industria minera en todas sus fases y etapas, y su constitución se da en virtud de la misma ley por motivos de utilidad pública e interés social entre un tercero y el concesionario minero. Tal como lo ha indicado la Agencia Nacional de Minería,

> como quiera que la industria minera está catalogada como de utilidad pública e interés social, las servidumbres operan siempre que se presenten las condiciones o requisitos establecidos en la ley para su existencia, de modo que si bien en muchos casos la manera y alcance de su ejercicio son fruto del acuerdo entre los interesados, su existencia misma como gravamen nunca estará sometida a reconocimiento expreso de ninguna autoridad, pues lo que se ventila ante esta, es la forma de su ejercicio y el monto y pago de las indemnizaciones a quien la soporta[123].

En el proyecto de la Nueva Ley Minera se define la servidumbre minera con base en el Código Civil[124] y podrán establecerse las "que sean necesarias sobre los predios ubicados dentro o fuera del área objeto del contrato o convenio minero. Para el efecto, deberá contar con los permisos mineros y ambientales que resulten necesarios"[125]. Además, inspirado en la Ley 1274 de 2009[126], se establece el procedimiento para el ejercicio de las servidumbres, bien por negociación directa [127] o mediante un procedimiento ante el juez competente para la determinación de los perjuicios ocasionados como consecuencia de la imposición del gravamen[128].

Para equilibrar la función social y económica de la minería con la protección de los derechos de los propietarios y poseedores de predios afectados, el artículo 73 fija que la duración de las servidumbres será equivalente a la vigencia del contrato minero, incluidas sus prórrogas, extendiéndose únicamente para cubrir las labores necesarias en materia de rehabilitación, cierre y postcierre minero. Esta medida previene que las servidumbres se conviertan en cargas permanentes, asegurando un uso temporal y proporcional del predio. Complementariamente, el artículo 70 establece la obligación del contratista de rehabilitar los inmuebles sirvientes, restituyéndolos a su estado original o adaptándolos para un uso alternativo viable. Este

[122] Capítulo VIII del Título V de la Ley 685 de 2001.
[123] Concepto No. 20211200276991 de la Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Nacional de Minería.
[124] El artículo 879 del Código Civil prevé que "Servidumbre predial o simple servidumbre, es un gravamen impuesto sobre un predio, en utilidad de otro predio de distinto dueño."
[125] Artículo 70. del proyecto de ley.
[126] Por medio de la cual se establece el procedimiento de avalúo para las servidumbres petroleras.
[127] Artículo 75. del proyecto de ley.
[128] Artículo 76 del proyecto de ley.

mandato, que se exigirá en la liquidación del contrato, responde al principio de reparación integral y sustentabilidad socioambiental, evitando que las comunidades y los propietarios queden con pasivos derivados de la actividad extractiva.

Por su parte, el artículo 72 introduce una prohibición expresa que refuerza la legalidad del régimen minero: no habrá servidumbre para actividades de exploración o explotación que carezcan de contrato o permisos ambientales vigentes. Incluso si existiere consentimiento entre las partes, tal acuerdo será nulo por objeto ilícito, evitando prácticas irregulares que faciliten la extracción ilegal. Adicionalmente, el artículo 74 prohíbe la constitución de servidumbres en zonas excluidas de la minería, reforzando el marco de protección sobre ecosistemas estratégicos y áreas con restricciones normativas, en coherencia con los principios de ordenamiento territorial y protección ambiental.

Con el objetivo de garantizar los derechos de los propietarios o poseedores de los predios afectados, en equilibrio con la ejecución de proyectos mineros de interés público; el artículo 76 designa como autoridad competente al juzgado civil municipal del lugar donde se encuentre ubicado el inmueble que soportará la servidumbre. Esta disposición introduce seguridad jurídica al fijar un procedimiento judicial especializado y territorialmente competente, evitando controversias sobre competencia y asegurando imparcialidad en la valoración económica del impacto. Por su parte, el artículo 77 desarrolla el trámite judicial para la determinación del avalúo, incorporando principios de celeridad, transparencia e indemnización integral.

El procedimiento incluye etapas claras:

- Admisión y traslado de la solicitud, con plazos cortos para asegurar la eficacia del trámite.
- Nombramiento y actuación de peritos, quienes deberán emitir dictamen técnico considerando únicamente las afectaciones objetivas sobre el predio, sin valorar la rentabilidad del proyecto minero ni la riqueza del subsuelo, garantizando equidad en la compensación.
- Autorización para la ocupación provisional, que permite avanzar en la ejecución del proyecto bajo medidas de garantía, como la constitución de depósitos judiciales, evitando dilaciones indebidas.
- Derecho de revisión del avalúo ante juez civil del circuito, lo que refuerza la protección judicial de los derechos de los afectados.

Este esquema procesal equilibra dos intereses fundamentales: (i) la **protección efectiva del derecho de propiedad y del principio de indemnización integral**, en virtud del cual se deben cubrir todos los perjuicios derivados de la servidumbre, y (ii) la **claridad y seguridad jurídica para quienes desarrollan la actividad minera.**

El proyecto de ley también introduce **criterios diferenciados para las indemnizaciones por ocupación de terrenos**, dependiendo de si las obras son **permanentes** o **transitorias**. Esta distinción reconoce la naturaleza y duración de las afectaciones, evitando arbitrariedades y brindando seguridad jurídica a las partes, tal y como lo establece el artículo 77:

> **Ocupación permanente:** comprende obras esenciales y duraderas, como carreteras, campamentos e instalaciones operativas, cuya indemnización se realiza en un solo pago que ampara la totalidad del tiempo de ocupación y todos los perjuicios derivados.
> **Ocupación transitoria:** cubre actividades exploratorias y preparatorias de corta duración, con indemnizaciones proporcionales al tiempo de uso (hasta seis meses), garantizando que se compense adecuadamente cualquier afectación, aunque sea temporal.

Esta disposición equilibra los principios de **función social de la propiedad** y **protección del interés general**, evitando sobrecostos injustificados y asegurando compensaciones justas.

Este proyecto también exige el **registro de la servidumbre ante la Oficina de Instrumentos Públicos[129],** lo que fortalece la seguridad jurídica y la publicidad de los actos, previniendo conflictos posteriores entre titulares de derechos y garantizando la oponibilidad frente a terceros.

Finalmente y reconociendo la complejidad del territorio y la coexistencia de diferentes actividades que aprovechan los bienes naturales no renovables, se prevé la posibilidad de **establecer servidumbres concurrentes** siempre que no se afecten los derechos previamente adquiridos. Cuando no exista acuerdo entre los industriales involucrados, "el Ministerio de Minas y Energía fijará los parámetros técnicos que permitan la ejecución de unas y otras, teniendo en cuenta los programas técnicos aprobados, los cuales serán de obligatorio cumplimiento para las partes, sin perjuicio de la indemnización a que haya lugar."[130]

Es de resaltar que, atendiendo al marco de **protección constitucional y convencional** para pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, se **garantizará la consulta previa y, cuando proceda, el consentimiento libre, previo e informado**, en línea con el **Convenio 169 de la OIT** y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, para establecer servidumbres mineras en **territorios y territorialidades indígenas o territorios ocupados ancestralmente o pertenecientes a comunidades negras afrocolombianas, raizales y palenqueras[131].**

2.5.2. Capítulo VI. Fiscalización

129 Artículo 80 (Registro) del proyecto de ley

130 Artículo 81 (Concurrencia de servidumbres) del proyecto

131 Artículo 82 (**Servidumbres en territorios y territorialidades indígenas o territorios ocupados ancestralmente o pertenecientes a comunidades negras afrocolombianas, raizales y palenqueras**) del proyecto de ley

La fiscalización, ejercicio contenido en el artículo 318 de la Ley 685 de 2001[132], es una actividad clave para la actividad minera en el país, pues es el mecanismo con el que se realiza un ejercicio de vigilancia al cumplimiento de las condiciones en el contrato de concesión. Sin embargo, a pesar de que no existe una definición en la Ley 685 de 2001 sobre la fiscalización minera, la Agencia Nacional de Minería (ANM) ha indicado que es el

> conjunto de actividades y procedimientos que se llevan a cabo para garantizar el cumplimiento de la normatividad (Minera, de Seguridad e Higiene minera, Ambiental y Laboral) y de los contratos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables; la determinación efectiva de los volúmenes de producción; la adecuada conservación de los recursos objeto de la actividad minera a cargo del concesionario; y la aplicación de las mejores prácticas de exploración y producción, teniendo en cuenta aspectos técnicos, operativos y ambientales. abarca actividades y procedimientos para asegurar el cumplimiento de normativas y contratos, verificando la producción y conservación de recursos no renovables bajo mejores prácticas técnicas y ambientales[133].

Esta actividad fue inicialmente responsabilidad del Ministerio de Minas y Energía -MME - a través del artículo 317[134] y 318, en los que estableció que el MME es denominado como autoridad minera y que esta autoridad es la encargada de aplicar la fiscalización y vigilancia de la actividad minera. Pero desde la expedición de la Ley 2056 de 2020[135], el MME define los lineamientos[136] con los que se realizará la fiscalización, y la ANM adelanta su implementación regida por estos[137].

[132] Artículo 318: Fiscalización y vigilancia. La autoridad minera directamente o por medio de los auditores que autorice, ejercerá la fiscalización y vigilancia teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 279 de este Código, de la forma y condiciones en que se ejecuta el contrato de concesión tanto por los aspectos técnicos como por los operativos y ambientales, sin perjuicio de que sobre estos últimos la autoridad ambiental o sus auditores autorizados, ejerzan igual vigilancia en cualquier tiempo, manera y oportunidad.
133 Al respeto, esta definición puede verse en el concepto 20201200273631 de la ANM.
134Artículo 317. Autoridad Minera. Cuando en este Código se hace referencia a la autoridad minera o concedente, sin otra denominación adicional, se entenderá hecha al Ministerio de Minas y Energía o en su defecto a la autoridad nacional, que de conformidad con la organización de la administración pública y la distribución de funciones entre los entes que la integran, tenga a su cargo la administración de los recursos mineros, la promoción de los aspectos atinentes a la industria minera, la administración del recaudo y distribución de las contraprestaciones económicas señaladas en este Código, con el fin de desarrollar las funciones de titulación, registro, asistencia técnica, fomento, fiscalización y vigilancia de las obligaciones emanadas de los títulos y solicitudes de áreas mineras.
[135] "Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del sistema general de regalías"
[136]Ley 2056 de 2020, Artículo 7, literal A, numeral 2: Establecer los lineamientos para el ejercicio de las actividades de conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; de la exploración y explotación de recursos naturales no renovables; y de la fiscalización de la exploración y explotación de recursos naturales no renovables, procurando el aseguramiento y optimización de la extracción de los recursos naturales no renovables, así como en consideración de las mejores prácticas de la industria.
[137]Ley 2056 de 2020. Artículo 7, literal A, numeral 3: La Agencia Nacional de Minería o quien haga sus veces, además de las funciones establecidas en la ley, ejercerá las funciones de fiscalización de la exploración y explotación de los recursos mineros, lo cual incluye las actividades de cierre y abandono de los montajes y de la infraestructura.

Frente a esto, los lineamientos de fiscalización han sido formulados por el MME, y han sido aprobados a través de las resoluciones 40008 de 2021[138] y 40182 de 2022[139] en las que se han ajustado criterios de inspección y se han fortalecido las directrices para una gestión orientada a resultados[140]. Asimismo, según lo dispuesto por el decreto 2504 de 2015[141], el ejercicio de fiscalización comprende múltiples pasos, en los que se incluye evaluación documental, inspecciones de campo y notificaciones; en estos se priorizan proyectos de interés nacional, títulos mineros con alto riesgo de accidentalidad, y territorios de formalización minera[142].

No obstante, la labor de fiscalización tal como se realiza en la actualidad enfrenta varios desafíos que han sido puesto en evidencia por los órganos de control y resaltados en la sentencia ventanilla minera así como en otros pronunciamientos jurisprudenciales. Estos desafíos son (i) deficiencias de coordinación interinstitucional, particularmente con el sector ambiente; (ii) debilidades en materia de interoperabilidad; iii) inadecuada identificación de los recursos minerales; iv) ausencia de mecanismos para la aplicación de la fiscalización diferencial y; v) falta de reconocimiento de la minería artesanal.

Además, parte del origen de estas situaciones radica en la falta de una definición precisa de la fiscalización. No existe una definición normativa que oriente y delimite su alcance, lo que genera la necesidad de establecer una conceptualización clara. En respuesta a ello, la Nueva Ley Minera propone como definición, en su artículo 91, que:

> la fiscalización es el conjunto de procedimientos y actividades llevadas a cabo por la autoridad minera para verificar y asegurar el cumplimiento de las obligaciones propias del contrato o convenio en materia minera, social, económica, de seguridad e higiene, ambiental, y de cierre a cargo del contratista, **así como los volúmenes de producción, el recaudo de regalías y compensaciones y la aplicación de buenas prácticas,** al igual que los parámetros constitucionales y legales aplicables en el marco de la actividad minera autorizada.

Con esto, la Nueva Ley Minera busca consolidar a nivel normativo la definición de fiscalización, en la que se incluye aspectos claves para los territorios como la dimensión social de la actividad minera; los parámetros constitucionales y legales; y el cierre minero. Relacionado con los desafíos enunciados, se propone:

[138] Por la cual se establecen los lineamientos para el desarrollo de la actividad de fiscalización de proyectos de exploración y explotación de minería en cumplimiento de lo establecido en el numeral 2 del literal A del artículo 7 de la Ley 2056 de 2020.
[139] "Por medio de la cual se modifica y adiciona la Resolución 40008 del 14 de enero de 2021."
[140] A pesar de estos esfuerzos, la gestión orientada a resultados supone la construcción de apartados programáticos específicos y la destinación presupuestal para la consecución de metas acordadas; aspectos que aún deben afinarse.
[141] "Por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario No 1073 de 2015 que define los aspectos técnicos, tecnológicos, operativos y administrativos para ejercer la labor de fiscalización minera y se toman otras determinaciones"
[142] Decreto 2503 de 2015. Articulo 2.2.5.9.2.1

Deficiencias de la coordinación interinstitucional

Aunque la Ley 685 de 2001 establece la importancia de gestionar los recursos de forma racional, el Decreto 1073 de 2015[143] limita el rol de la Agencia Nacional de Minería (ANM) a la administración de recursos minerales[144] sin abordar de manera detallada los aspectos ambientales. Este componente ambiental es abordado desde el Decreto 1076 de 2015[145] en el que se aclara que los aspectos ambientales de los proyectos mineros están a cargo de las autoridades ambientales[146]. No obstante, ninguno de los decretos propone mecanismos efectivos para la coordinación interinstitucional necesaria en la vigilancia de los títulos mineros, y como resultado, se ha configurado un escenario de desarticulación interinstitucional entre la autoridad minera y las autoridades ambientales. Esto ha llevado a situaciones como la mencionada en la sentencia ventanilla minera:

> "(..) En dichas auditorías el ente de control analizó el tema ambiental en el proceso de fiscalización, observando la falta de coordinación entre autoridades minero- ambientales, la deficiencia en la compilación y control de la base de los títulos mineros, la postergación injustificada de acciones correctivas, la interoperabilidad de las bases de datos de información estatal y la conducta negligente frente a las actividades mineras sin manejo ambiental."

[143] Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía.
[144] Artículo 1.2.1.1.3 del Decreto 1073 de 2015 establece que "[e]l objeto de la Agencia Nacional de Minería, ANM, es administrar integralmente los recursos minerales de propiedad del Estado, promover el aprovechamiento-óptimo y sostenible de los recursos mineros de conformidad con las normas pertinentes. y en coordinación con las autoridades ambientales en los temas que lo requieran, lo mismo que hacer seguimiento a los títulos de propiedad privada del subsuelo cuando le sea delegada esta función por el Ministerio de Minas y Energía de conformidad con la ley".
[145] Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.
[146] El artículo 2.2.2.3.1.2 del Decreto 1076 de 2015 establece que "Son autoridades competentes para otorgar o negar licencia ambiental, conforme a la ley y al presente decreto, las siguientes:; 1. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA); 2. [l]as Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible: Las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible podrán delegar el ejercicio de esta competencia en las entidades territoriales, para lo cual deberán tener en cuenta especialmente la capacidad técnica, económica, administrativa y operativa de tales entidades para ejercer las funciones delegadas; 3. [l]os municipios, distritos y áreas metropolitanas cuya población urbana sea superior a un millón (1.000.000) de habitantes dentro de su perímetro urbano en los términos del artículo 66 de la Ley 99 de 1993, 4. [l]as autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002". Por su parte, el artículo 2.2.2.3.9.1 prevé que "[l]os proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental o plan de manejo ambiental, serán objeto de control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales, con el propósito de: 1. [v]erificar la eficiencia y eficacia de las medidas de manejo implementadas en relación con el plan de manejo ambiental, el programa de seguimiento y monitoreo, el plan de contingencia, así como el plan de desmantelamiento y abandono y el plan de inversión del 1 %, si aplican; 2. [c]onstatar y exigir el cumplimiento de todos los términos, obligaciones y condiciones que se deriven de la licencia ambiental o plan de manejo ambiental; 3. [c]orroborar el comportamiento de los medios bióticos, abióticos y socioeconómicos y de los recursos naturales frente al desarrollo del proyecto; 4. [r] evisar los impactos acumulativos generados por los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambienta l y localizados en una misma área de acuerdo con los estudios que para el efecto exija de sus titulares e imponer a cada uno de los proyectos las restricciones ambientales que considere pertinentes con el fin de disminuir el impacto ambiental en el área (…)"

Por otra parte, el Decreto 2504 de 2015[147] define los aspectos técnicos, tecnológicos, operativos y administrativos para ejercer la labor de fiscalización minera, dentro de los que se encuentran la implementación de inspecciones conjuntas entre la autoridad minera y las autoridades ambientales a los títulos mineros[148]. Sin embargo, estas inspecciones resultan insuficientes, pues su carácter vinculante es limitado y no establece mecanismos para la articulación entre las diferentes autoridades encargadas.

Para esto, la fiscalización minero-ambiental (Artículo 96) propone la consecución de resultados y metas previstas en las actividades de control y fiscalización de manera conjunta, sin perjuicio de las facultades independientes que le asisten a la autoridad ambiental y a la autoridad minera. El cumplimiento de resultados y metas conjuntas es un mecanismo de articulación a nivel operativo y programático entre los sectores, lo que conduce a la destinación de recursos para su ejecución, y desde una óptica de gasto racional, la manera más eficiente de alcanzar estos logros es armonizando las autoridades minero-ambientales.

Debilidades en materia de interoperabilidad

ANNA Minería[149], actualmente, es un componente fundamental para la fiscalización minera y ha tenido un desarrollo continuo con el que fueron subsanadas debilidades de interoperabilidad con el catastro minero; herramienta que contenía los documentos de todas las áreas tituladas y las solicitudes para explotar o explorar minerales, así como la información donde la actividad minera está restringida. Sin embargo, las debilidades de interoperabilidad persisten en ANNA Minería, pues se requiere de más información ambiental para evitar traslapes en la titulación, y como ha sido expuesto, la coordinación interinstitucional entre las diferentes autoridades aún tiene desafíos por superar.

A raíz de esto, el Consejo de Estado, en la segunda orden de la sentencia ventanilla minera[150] ordena el fortalecimiento de la interoperabilidad entre las plataformas de los sectores minas y

[147] Por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario No 1073 de 2015 que define los aspectos técnicos, tecnológicos, operativos y administrativos para ejercer la labor de fiscalización minera y se toman otras determinaciones"
[148] El artículo 2.2.5.9.2.1 del Decreto 2504 de 2015 establece "(…) **[i]nspecciones conjuntas;** La autoridad minera deberá informar a la autoridad ambiental competente sobre la programación de las inspecciones de campo, con lo que se debe procurar la articulación y acompañamiento en las que considere pertinente.

[149] El artículo 2.2.5.1.2 del Decreto 2078 de 2019 indica que "[e] l Sistema Integral de Gestión Minera-SIGM- constituye la plataforma tecnológica para la radicación, gestión y evaluación de propuestas de contrato de concesión minera y de los demás trámites y solicitudes mineras, el seguimiento y control al cumplimiento de las obligaciones emanadas de los títulos mineros y de las demás actividades cuya competencia radique en la autoridad minera o las recibidas por delegación, de acuerdo con lo previsto en la ley; así como para la comunicación y notificación de las decisiones de la autoridad minera en el territorio nacional".
[150] En efecto, el Consejo de Estado en la sentencia de segunda instancia ordena "al Ministerio de Minas y Energía y a la Agencia Nacional de Minería que, con la intervención del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el término de dos (2) años, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, efectúen la revisión y ajuste de 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

ambiente. La falta de armonización entre estas plataformas ha dado lugar a la concesión de títulos mineros que se superponen con zonas de protección ambiental, y ha ralentizado el proceso de fiscalización minero-ambiental debido a la falta de información disponible para el cumplimiento de las funciones de las autoridades en ambos sectores. No obstante, la armonización entre las autoridades ambientales y la autoridad minera requiere no solo la interoperabilidad de sus plataformas, sino también la implementación de mecanismos efectivos de seguimiento.

Para avanzar en este último punto, el artículo 92, Informes de fiscalización, contempla el fortalecimiento del Sistema Integral de Gestión Minera a través de la consignación de información relacionada con el incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato minero (entre las que se incluyen aspectos ambientales); de esta manera se establece un mecanismo de seguimiento y de articulación interinstitucional en cuanto el reconocimiento del incumplimiento está dentro de las funciones de fiscalización de la autoridad minera.

Por otra parte, no se dispone de un mecanismo robusto para validar los volúmenes de producción ni para cotejar la información entre múltiples entidades. Esta situación representa una debilidad en el modelo de fiscalización, incrementando el riesgo de captar regalías inferiores a las que realmente deberían percibirse. Por ello, y en el marco de sus funciones, la autoridad minera podrá cotejar datos e información conforme a lo establecido en el artículo 94, Cotejo de datos e información. Esto permitirá validar la información proporcionada por los titulares mineros, contrastándola con la que reporten a las autoridades ambientales, tributarias, financieras, aduaneras y contables, así como con la que publiquen en medios de comunicación y bolsas de valores a nivel nacional e internacional.

Inadecuada identificación de recursos minerales

Adicionalmente, no se cuenta con información suficiente y precisa acerca de la riqueza mineral del subsuelo. Esta situación obstaculiza la comparación de los volúmenes extraídos y los volúmenes reportados, por lo que no existe certeza a nivel estatal de la evasión de regalías. Para esto, el artículo 96, Control a la Producción, propone que esta sea realizada a través de la plataforma de control a la producción, con la que la autoridad minera podrá cotejar datos reportados por los contratistas con información recolectada en inspecciones y otras fuentes relevantes. Esto incluye verificaciones de extracción en el sitio, procesamiento en plantas de beneficio, y comercialización de minerales. La integración de estos datos permite una comparación más precisa entre los volúmenes reales y reportados, lo que facilita la detección de discrepancias y evasiones.

El artículo propone mecanismos de cooperación entre entidades mineras, tributarias y financieras. Esta colaboración interinstitucional asegura un flujo de información más completo y coherente, fortaleciendo la capacidad del estado para corroborar la procedencia lícita de los minerales y el cumplimiento de pagos de regalías. La tecnología y la cooperación interinstitucional, como se plantea, son fundamentales para mejorar la transparencia y precisión en la fiscalización minera.

De la fiscalización diferencial y el reconocimiento de la minería artesanal

De acuerdo con el Decreto 480 de 2014[151], la fiscalización diferencial es una herramienta de monitoreo y seguimiento para vigilar el cumplimiento de las normas y obligaciones contraídas a través de un "subcontrato de formalización minera" y a las que deben sujetarse los pequeños mineros para la adecuada explotación de los recursos naturales no renovables. Este subcontrato permite a los pequeños mineros formalizar sus actividades de explotación minera bajo ciertas condiciones y requisitos establecidos.

No obstante, este proceso de fiscalización diferencial ha contado con múltiples problemas. Entre estos, se encuentra la inconsistencia en la fiscalización. Según los datos aportados por la Cumbre Minera realizada en mayo de 2023, evento al cual asistieron 1.821 personas, pertenecientes a 179 asociaciones mineras, 162 empresas del sector minero, 45 comunidades y concejos comunitarios y 26 cooperativas y fundaciones, la fiscalización a la que se enfrentan los pequeños mineros en proceso de formalización es más estricta que la realizada a titulares mineros de mediana y gran escala[152]. Esta fiscalización tiene un impacto directo sobre la competitividad de la pequeña minería y de su viabilidad económica y social.

Otra problemática asociada con el apartado diferencial de la fiscalización es la inseguridad jurídica, producto de la poca claridad del proceso, y la ausencia de estímulos en los procesos de formalización. Al respecto, la información proporcionada por la Cumbre Minera señala que la normatividad no es clara frente al procedimiento de la fiscalización diferencial, y esto produce impactos negativos en la competitividad que pueda ser alcanzada.

Estas problemáticas empeoran en la actividad de minería artesanal. Con la entrada en vigor del Decreto 2235 de 2012[153], la minería sin título fue principal objetivo debido las actividades de economías ilícitas, grupos armados, entre otros fenómenos de profundo impacto socioambiental y económico. Este decreto, en su artículo 1[154], habilita la destrucción de maquinaria pesada y sus partes utilizada en actividades de exploración o explotación de minerales sin las autorizaciones y exigencias previstas en la ley, por lo que configura un escenario de alta complejidad. No obstante, estos fenómenos convergieron sobre los territorios en los que se realizaba la minería ancestral, los cuales son caracterizados por ser territorios con baja presencia estatal y de difícil acceso, pero con amplia riqueza mineral y biodiversidad.

La aplicación de este decreto tuvo como resultado la estigmatización y criminalización de la minería ancestral, ya que esta ha sido realizada en estos territorios y no contaba con titulación. Para esta situación, el reconocimiento de la minería artesanal es crucial para diferenciar los distintos fenómenos que pueden concurrir en los territorios. Además, con el artículo 98 Fiscalización a la minería artesanal, se reconoce no solo su existencia, sino la obligación del Estado de ejercer medidas de control destinadas a verificar que la labor desarrollada por los mineros artesanales se lleve a cabo de conformidad con los parámetros establecidos para la protección de los territorios, y debido a sus particularidades, este ejercicio cuenta con un componente de aplicación diferencial, en el que se protege el medioambiente, y las dimensiones sociales y económicas de esta actividad en los territorios.

Amparos administrativos

Como se ha señalado, el Estado es el propietario de los recursos naturales no renovables y del subsuelo. En ese sentido, el ordenamiento jurídico ha determinado la posibilidad de conceder a personas naturales o jurídicas el derecho a explotar estos recursos en determinada área y por cierto tiempo, sin adquirir su propiedad, para lo cual deben estar autorizados legal y contractualmente por el Estado bajo el amparo de un título, a través de la suscripción de contratos.

Actualmente, el procedimiento de amparo administrativo se encuentra establecido en el capítulo XXVII de la Ley 685 de 2001 - Código de Minas (artículos 307 al 316). Este capítulo define todo el procedimiento de amparo administrativo, que tiene como finalidad impedir el ejercicio de actividades mineras sin título, la ocupación de hecho o cualquier otro acto perturbador, actual o inminente contra el derecho que consagra el título minero.[155]

Con ello se busca que el Estado entre a controlar y contener la explotación de minerales sin el amparo de un título, la ocupación de hecho por diferentes actores y, las actividades que generen desorden, trastorno, confusión o el desconocimiento del derecho que consagra el título minero, con el fin de asegurar que los recursos que se administran sean para el Estado, y que su aprovechamiento sea dirigido a sus arcas.

Teniendo en cuenta que el Código de Minas establece que la única autorización otorgada por parte del Estado para la exploración, construcción y montaje de obras y explotación de cualquier mineral es el contrato de concesión suscrito entre el titular minero y el Estado, este texto normativo, al advertir fenómenos de actividades mineras sin el título minero exigido, dispone las condiciones y procedimientos en las que estos sujetos especiales podrán legalizar su actividad mediante la solicitud del título minero.

De acuerdo con el artículo 307 del Código de Minas, el amparo administrativo es una figura que le permite al beneficiario de un título minero solicitar a la autoridad local, la protección provisional del área de su título, para que suspendan inmediatamente la ocupación, perturbación o despojo de terceros, con el fin de reclamar el derecho y la recuperación del beneficio de explotar. Agrega que, a opción del interesado, dicha querella podrá presentarse y tramitarse también ante la autoridad minera nacional.

La norma señala que, el competente para dirimir el amparo administrativo es la autoridad minera nacional, donde la autoridad llamada a ejecutar la orden derivada del procedimiento de amparo es el alcalde como funcionario designado. La posibilidad de elevar una solicitud de amparo prescribe a los seis (6) meses contados a partir de la consumación de los actos o hechos perturbatorios.

Ahora bien, teniendo en cuenta que existen operaciones ilícitas para la extracción de minerales, que afectan al Estado y a la comunidad en general, mediante la Ley 1801 de 2016 - Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana, planteó que las actividades mineras de carácter ilícito pueden ser sujetas a control policivo, determinó las medidas de carácter correctivo o la imposición de medidas preventivas en los casos en que existieren actividades contrarias a la minería señaladas en el artículo 105 (Ley 1801 de 2016) y subsiguientes que pudieran poner en peligro a las comunidades y al ambiente con el fin de ampliar el catálogo de protección a todos los derechos que confluyen en la extracción de minerales.

Así, el artículo 105 de dicha ley, enlistó las actividades que para el legislador son constituyentes para aplicar medidas correctivas o preventivas en los casos donde las actividades tengan que incurrir en la exploración y explotación de minerales, a saber: en áreas prohibidas, sin el respectivo título minero, sin contar con la respectiva licencia ambiental.

A su vez, esta ley otorga la facultad a la Policía Nacional para incautar ciertas sustancias y químicos (zinc, bórax, cianuro y mercurio) que puedan advertir ser nocivas para la salud y el ambiente, y que pudieren ser utilizados en el proceso de exploración, explotación y extracción ilícita de minerales. Así como la obligación del gobierno de equipar a las entidades de

---

disponibilidad de la información. Tal revisión y ajuste deberá lograr: i) la usabilidad, accesibilidad, funcionabilidad e interoperabilidad de los datos y plataformas tecnológicas implementadas en ambos sectores, entre ellas VITAL, y ii) desarrollar los módulos o procesos que permitan mejorar el trámite, comunicación, coordinación, evaluación, seguimiento y auditoría minero-ambiental".

[151] Por el cual se reglamenta las condiciones y requisitos para la celebración y ejecución de los subcontratos de formalización minera.

[152] Ministerio de Minas y Energía (2023). Sistematización Cumbre Nacional Minera. Bogotá.

[153] Por el cual se reglamentan el artículo 6° de la Decisión número 774 del 30 de julio de 2012 de la Comunidad Andina de Naciones y el artículo 106 de la Ley 1450 de 2011 en relación con el uso de maquinaria pesada y sus partes en actividades mineras sin las autorizaciones y exigencias previstas en la ley

[154] El artículo 1º del Decreto 2235 de 2012 prevé que "[c]uando se realice exploración o explotación de minerales por cualquier persona natural o jurídica, sin contar con título minero inscrito en el Registro Minero Nacional y licencia ambiental o su equivalente, cuando esta última se requiera, procederá la medida de destrucción de maquinaria pesada y sus partes prevista en el artículo 6° de la Decisión 774 de 2012 de la Comunidad Andina de Naciones, independientemente de quién los tenga en su poder o los haya adquirido.

Parágrafo 1°. Para los efectos del presente decreto entiéndase como maquinaria pesada las dragas, retroexcavadoras, buldóceres u otro tipo de maquinaria para el arranque de minerales, con similares características técnicas.

Parágrafo 2°. La medida de destrucción prevista en el artículo 6° de la Decisión 774 de 2012 de la Comunidad Andina de Naciones es autónoma y no afecta las acciones penales o administrativas en curso o susceptibles de ser iniciadas".

[155] Agencia Nacional de Minería 24 de enero 2019, consulta oficina jurídica radicado 20191200268661.

instrumentos de detección para sustancias e insumos químicos que se pudieren utilizar en dicha labor.

Por otra parte, la Ley 1801 de 2016 a través del artículo 105, resalta que es contrario a la minería, realizar explotaciones sin el amparo de un título minero debidamente inscrito en el Registro Minero Nacional y otras autorizaciones en la que se resalta el contrato de operación minera, sin precisar las circunstancias de este, dejando a la autoridad policiva un margen de acción muy amplio.

Adicionalmente, se ha cuestionado que la única medida correctiva a aplicar cuando no se acredite el título es la suspensión temporal de la actividad, además de que no señala el tiempo de esta suspensión. Sin embargo, la norma aclara que el titular o denunciante podrá acudir al gobernador como autoridad de policía cuando se trate de la presencia de más de una actividad de explotación sin título o de situaciones de ocupación, perturbación o despojo dentro de un mismo título minero.

Uno de los mayores retos que se ha reconocido para la efectividad del amparo administrativo, es la identificación del tercero que produce la perturbación, la cual es difícil de efectuar. Cuando se reporta ante la Agencia Nacional de Minería, si los perturbadores son indeterminados, el amparo administrativo no es eficaz por falta de verificación al señalar modo, tiempo y posible perturbador dentro del área del título minero.

Adicionalmente, en ciertos casos, estos factores impactan negativamente el desarrollo del proceso y la ejecución del amparo administrativo de tal forma, que dificultan el cumplimiento de los objetivos de la acción. No obstante, a pesar de que no es un trámite ágil, el amparo administrativo sigue siendo el mecanismo más opcionado a la hora de proteger a los titulares mineros.

2.5.3. Capítulo VII. Caducidad, multas y suspensión del contrato minero y Capítulo VIII sobre terminación y liquidación de los contratos mineros.

En el capítulo VII se precisa todo lo relacionado con la caducidad, la suspensión y las multas. Se parte por señalar que será la autoridad minera la competente para declarar la caducidad mediante acto administrativo motivado, atendiendo a las causales previstas de manera exhaustiva en el artículo 102. Estas causales refieren a incapacidades financieras y a la disolución de la persona jurídica; a incumplimientos técnicos, económicos, laborales, sociales y contractuales, así como a la negación, revocatoria y/o pérdida de fuerza ejecutoria de la licencia ambiental integral y/o de las autorizaciones ambientales. Así mismo, se incluyen en este listado cambios en la estructura accionaria del contratista, cuyo resultado implique que "el nuevo controlante no cumpla con los requisitos técnicos y jurídicos previstos en la normativa para ejecutar el contrato o se halle inmerso o tenga antecedentes de participación en actividades ilícitas".

La suspensión se precisa para los casos en los que por circunstancias transitorias de orden técnico o económico se reporte la disminución temporal de la explotación (artículo 103), así como por el incumplimiento de las obligaciones técnicas en materia de seguridad e higiene minera (artículo 105). De manera complementaria, se establece la sanción por abandono de la actividad, esto es, cuando los contratistas mineros exceden el término previsto por la autoridad minera para la suspensión temporal de actividades sin que hayan reiniciado las mismas (artículo 104).

En aquellos casos en los que el contratista infrinja las obligaciones derivadas del contrato, la autoridad minera podrá imponer multas. Ahora bien, su cuantía y graduación serán objeto de reglamentación una vez aprobada esta iniciativa legislativa.

Tanto para la caducidad como para la multa, se dispone de un procedimiento para su declaración o imposición (artículo 107), el cual se inicia mediante auto motivado emitido por la autoridad minera, notificando al contratista sobre la presunta causal de caducidad y/o incumplimiento, informando a su vez a la aseguradora vinculada a las garantías del contrato. Así mismo, se contempla la realización de una audiencia, de una etapa de descargos y pruebas, además de una etapa probatoria. Una vez agotadas estas instancias, la autoridad minera contará con un plazo de tres (3) meses para decidir si declara la caducidad o impone multas. Este proceso será adelantado por un grupo interdisciplinario (técnico, jurídico, financiero y ambiental) para garantizar la imparcialidad. Las decisiones que se tomen en el marco de esta actuación formal podrán ser comunicadas a otras entidades en el marco del ejercicio de la coordinación interinstitucional (artículo 108).

Una de las novedades de este capítulo es el abordaje de la relación entre actividades mineras y territorios que han sido objeto de despojo y abandono forzado, pues articula al desarrollo de la actividad minera acciones que se armonizan con procesos de justicia transicional y el reconocimiento de los derechos territoriales de las víctimas del conflicto. De manera precisa, el artículo 109 establece que cuando la autoridad minera identifice que un título, contrato, concesión o solicitud se superpone con territorios en los que han ocurrido estas situaciones, debe verificar si existe una relación entre la minería y el despojo. Para ello se coordinará con la Unidad de Restitución de Tierras con el fin de identificar modalidades de despojo derivadas de actividades mineras o que hayan afectado a comunidades y territorios con vocación minera ancestral y tradicional. De igual manera exhortará a los titulares, contratistas o solicitantes a verificar que no se estén vulnerando o desconociendo derechos fundamentales.

En los casos en que exista una sentencia condenatoria por hechos relacionados con el despojo o abandono, se solicitará al titular o contratista la devolución voluntaria del área en disputa. Si no hay cumplimiento, la autoridad minera podrá declarar la caducidad, la terminación anticipada u otras medidas para garantizar la protección de las comunidades.

Por otro lado, los artículos 110 a 115 de esta propuesta normativa abordan de forma integral los escenarios de **terminación del contrato minero**, así como las obligaciones subsiguientes relacionadas con su **liquidación, sanciones, reversión de activos y renuncia**. Esta sección responde a una problemática histórica en la política minera nacional: **la falta de herramientas jurídicas claras y eficientes para asegurar el cumplimiento total de las obligaciones contractuales, incluso después de su terminación formal**.

Este marco regulatorio busca evitar que la terminación del contrato —por vencimiento, incumplimiento, mutuo acuerdo o renuncia— conlleve vacíos de responsabilidad ambiental, social, económica y técnica, y apunta a **salvaguardar el interés general, la protección de los ecosistemas estratégicos, los derechos de las comunidades y el patrimonio público.**

Uno de los principales problemas que se busca resolver es la ausencia de una regulación clara sobre el procedimiento de liquidación del contrato una vez finalizado, especialmente cuando existen obligaciones incumplidas. El artículo 110 establece que la liquidación debe reflejar el cumplimiento de todas las obligaciones mineras, ambientales, económicas, sociales y laborales. Además, se prevé la posibilidad de una liquidación unilateral cuando no se logre acuerdo entre las partes, en consonancia con lo establecido en el artículo 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Esta disposición es clave para cerrar de forma oportuna y eficaz los procesos contractuales y evitar que queden en estado de indefinición jurídica.

Asimismo, el artículo 111 incorpora una facultad sancionatoria específica para la fase de liquidación, permitiendo a la autoridad minera imponer sanciones mediante acto administrativo cuando se verifique la existencia de obligaciones pendientes. Esta medida refuerza el principio de responsabilidad poscontractual y previene que los contratistas eludan sus compromisos al finalizar el vínculo contractual.

En materia de bienes e infraestructura, el artículo 111 regula la reversión de activos al Estado, estableciendo que al finalizar el contrato —por cualquier causa— revertirán gratuitamente los bienes inmuebles e instalaciones fijas y permanentes asociadas al proyecto minero. También se establece la reversión de información técnica al Banco de Información Minera. Esta disposición busca proteger los activos estratégicos del Estado, asegurar su aprovechamiento futuro y garantizar la continuidad del conocimiento sobre el subsuelo, conforme al principio de soberanía sobre los recursos naturales no renovables.

Por su parte, el artículo 112 regula las causales de terminación anticipada del contrato, entre ellas: decisión judicial, renuncia del contratista, causas imputables a delitos o faltas graves, cambios en el control accionario que impliquen riesgos jurídicos o reputacionales, y la superposición con áreas excluidas de la minería. Esta disposición refuerza el principio de legalidad en el desarrollo de la actividad minera, previene escenarios de inseguridad jurídica, y permite a la autoridad actuar de forma oportuna ante eventos que comprometan el interés general.

El artículo 112 establece que, incluso en casos de terminación anticipada, el contratista debe responder por las obligaciones contractuales pendientes, particularmente las ambientales, incluyendo aquellas previstas en los planes de cierre. Esto es coherente con el principio de no regresividad ambiental y con la obligación del Estado de garantizar el derecho a un ambiente sano.

Finalmente, el artículo 113 regula la figura de la renuncia del contrato minero, condicionándola al cumplimiento integral de las obligaciones contractuales y ambientales. Adicionalmente, prevé que, en caso de renuncia, deberá operar la reversión gratuita de bienes al Estado, salvo que estos sean necesarios para la gestión ambiental del área.

Estas disposiciones complementan y fortalecen el régimen sancionatorio y contractual minero previsto en el capítulo VII del título III, permitiendo una mayor coherencia del sistema normativo y garantizando que el marco contractual minero esté alineado con los principios de legalidad, responsabilidad, sustentabilidad y defensa del interés público. En consecuencia, se busca cerrar la puerta a una de las principales debilidades señaladas en la jurisprudencia constitucional: la falta de herramientas efectivas para exigir a los contratistas el cumplimiento de sus obligaciones al cierre de los proyectos.

2.5.4. Capítulo IX. Garantías, pólizas y cumplimiento del contrato.

Un aspecto central para garantizar el cumplimiento efectivo de las obligaciones derivadas de los contratos mineros es la existencia de mecanismos de aseguramiento adecuados, que respondan ante eventuales incumplimientos y que protejan tanto los intereses públicos como los derechos de terceros afectados. En tal sentido, los artículos 114 y 115 del proyecto de ley introducen un régimen de garantías robusto, estructurado en coherencia con las obligaciones económicas, sociales y ambientales propias del ciclo minero.

El **artículo 114** establece la obligación de que todos los contratistas o beneficiarios de convenios mineros constituyan una **garantía única de cumplimiento**, que incluya los siguientes amparos mínimos: cumplimiento del contrato, pago de salarios y prestaciones sociales, además de la responsabilidad civil extracontractual. Esta garantía debe cubrir cada una de las fases del contrato, ser actualizada conforme a los riesgos específicos de la actividad y constituirse como condición previa para el inicio de trabajos. Con ello, se responde a una necesidad histórica del sector: **evitar que la operación minera avance sin respaldo económico ante daños a terceros, al ambiente o al propio Estado**, situación que ha generado vacíos de responsabilidad en experiencias pasadas.

Estas disposiciones encuentran sustento en el **principio de responsabilidad objetiva del contratista**, reconocido por la jurisprudencia del Consejo de Estado y desarrollado en el régimen general de contratación estatal (Ley 80 de 1993 y Decreto 1082 de 2015), conforme al cual quien explota recursos naturales debe prever y cubrir los riesgos derivados de su actividad. La garantía única se erige entonces como un instrumento preventivo, de aseguramiento financiero y también de control para la autoridad minera.

Por su parte, el **artículo 115** introduce la obligación de constituir una **garantía específica para el Plan de Cierre y Rehabilitación Minera**, dirigida a asegurar la recuperación efectiva del área intervenida y el cumplimiento íntegro de las medidas ambientales previstas para el cierre de la mina. Esta disposición da respuesta directa a uno de los vacíos más graves del régimen minero actual: la imposibilidad material de exigir la restauración ambiental en múltiples proyectos por falta de garantías reales, lo que ha derivado en daños ambientales, sociales y económicos permanentes, afectación de comunidades, pasivos ambientales abandonados y pérdidas para el Estado.

En desarrollo de esta norma, se establece que la autoridad minera no podrá autorizar el inicio de las fases de exploración, construcción y montaje sin la constitución previa de esta garantía, la cual deberá tener cobertura técnica suficiente y podrá ser liberada de forma gradual conforme al avance verificado del plan de cierre.

Se ordena además la expedición de una **reglamentación técnica** por parte de la autoridad minera, en coordinación con la autoridad ambiental, que determine los criterios de valoración, los modelos de costeo, los mecanismos de auditoría y las sanciones aplicables por el no cumplimiento de esta obligación. Esta articulación interinstitucional responde al mandato de coordinación establecido por la **Sentencia C-123 de 2014**, que subraya la necesidad de contar con procedimientos administrativos robustos y articulados que garanticen la protección del medio ambiente y los derechos colectivos.

A razón de lo expuesto, el proyecto de ley propone un **régimen de responsabilidad preventiva y restaurativa**, alineado con el principio de sostenibilidad y con el deber del Estado de preservar el patrimonio ambiental de la Nación, tal como lo ordena el artículo 79 de la Constitución Política y lo ha desarrollado la jurisprudencia constitucional.

En la propuesta de la Nueva Ley Minera, en el título III sobre el desarrollo de la actividad minera, prevé cambios sobre otras figuras jurídicas que trae la regulación vigente.

Canon superficiario

Un canon superficiario es una contraprestación[156] que cobra la autoridad minera al contratista sobre la totalidad del área de la concesión durante su exploración, y sobre las instalaciones que este retenga para explorar durante el periodo de explotación. Actualmente, está reglado por el artículo 230[157] de la Ley 685 de 2001, y asigna un valor a las contraprestaciones que el titular debe pagar por el área que le fue concesionada. En la Tabla 5 se exponen los valores clasificados de acuerdo con el área de exploración.

Valor de Canon	Área de exploración
1 SMDL por hectárea	Menos de 2.000 hectáreas
2 SMDL por hectárea	Entre 2.000 y 5.000 hectáreas.
3 SMDL por hectárea	Entre 5.000 y 10.000 hectáreas

Tabla 5. Valores de canon superficiario de la Ley 685 de 2001

Fuente: elaboración propia. Basada en artículo 230 de la ley 685 de 2001

No obstante, el periodo de exploración tiene una duración de tres (3) años según el artículo 71[158] de la Ley 685, y en su artículo 74[159] se expresa que solo podrá ser realizada una prórroga por un término de hasta dos años. En total, el contratista tiene un periodo de seis (6) años para la etapa de exploración. En algunas ocasiones este periodo puede ser insuficiente, y debido a la extensión del área y la complejidad de los estudios que deben ser realizados, existe un riesgo de que no todo el terreno sea explorado. Además, dentro de este modelo no se considera la configuración de estímulos que permita la optimización de la actividad exploratoria y la focalización de la fase de explotación.

Para ello, el Capítulo X de la Nueva Ley Minera, que aborda las Cláusulas Económicas, establece una nueva estructura de los pagos de canon superficiario. Esta estructura busca superar las dificultades asociadas con la extensión del área y optimizar el uso del suelo durante la fase exploratoria, como lo establece el artículo 118. En la Tabla se presentan los valores que el contratista deberá pagar, así como su relación con el periodo de tiempo durante el cual se le concede el uso del área para sus actividades.

	0 a 3 años	3 a 5 años	5 a 7 años	7 a 9 años	10 años
0 a 100 ha	1 SMDLV	1.25 SMDLV	1.50 SMDLV	1.75 SMDLV	2 SMDLV
101 a 1000 ha	1.50 SMDLV	1.75 SMDLV	2 SMDLV	2.25 SMDLV	2.50 SMDLV
1001 a 5000 ha	2 SMDLV	2.25 SMDLV	2.50 SMDLV	2.75 SMDLV	3 SMDLV
5001 a 10000 ha	2.5 SMDLV	2.75 SMDLV	3 SMDLV	3.25 SMDLV	3.50 SMDLV

Tabla 6. Valores de Canon superficiario. Nueva Ley Minera

Fuente: Proyecto de Nueva Ley Minera.

Con este modelo se pretende racionalizar el uso del suelo durante la fase de exploración, así como otorgar más tiempo a los contratistas mineros para realizar todas las actividades durante esta fase. En total, se otorgan dos (2) más. Por otra parte, para estimular la focalización y el uso racional del suelo, se han reducido las áreas de exploración y los valores que son cobrados.

[156] Una contraprestación es el pago que debe una parte contratante por razón de la que ha recibido o debe recibir la otra, es decir, el pago que debe el contratista a la autoridad minera por el uso del suelo.
[157] El artículo prevé: "Los cánones superficiarios sobre la totalidad del área de las concesiones durante la exploración, el montaje y construcción o sobre las extensiones de la misma que el contratista retenga para explorar durante el período de explotación, son compatibles con la regalía y constituyen una contraprestación que se cobrará por la entidad contratante sin consideración a quien tenga la propiedad o posesión de los terrenos de ubicación del contrato. Los mencionados cánones serán equivalentes a un salario mínimo día por hectárea y por año pagaderos por anualidades anticipadas a partir del perfeccionamiento del contrato si el área solicitada no excede de 2.000 hectáreas, si excediera de 2.000 y hasta 5.000 hectáreas pagará dos (2) salarios mínimos día por hectárea y por año pagaderos por anualidades anticipadas y si excediera de 5.000 y hasta 10.000 hectáreas pagará tres (3) salarios mínimos día y por año pagaderos por anualidades anticipadas. La liquidación, el recaudo y la destinación de los cánones superficiarios le corresponde efectuarlos a la autoridad minera".
[158] Este artículo indica que "[d]entro de los tres (3) años siguientes a la fecha de inscripción del contrato, el concesionario deberá hacer la exploración técnica del área contratada. A solicitud del proponente podrá señalarse en el contrato un período de exploración menor siempre que no implique exonerarlo de las obligaciones mínimas exigidas para esta etapa del contrato"
[159] Esta norma establece que '[e]l concesionario podrá solicitar por una vez prórroga del período de exploración por un término de hasta dos (2) años, con el fin de completar o adicionar los estudios y trabajos dirigidos a establecer la existencia de los minerales concedidos y la factibilidad técnica y económica de explotarlos. En este caso, la iniciación formal del período de construcción y montaje se aplazará hasta el vencimiento de la prórroga del período de exploración".

1.2. Título Cuarto: medidas de protección diferencial para la minería artesanal, la minería semitecnificada y la minería de pequeña escala

1.2.1. Capítulo I: generalidades sobre las medidas de protección diferencial para la minería artesanal, la minería semimecanizada y la minería de pequeña escala

1.6.1. **La Ley 685 de 2001, con algunos mecanismos dirigidos a la formalización y pequeña minería, pero desconocedora de realidad territoriales**

La Ley 685 de 2001, actual Código de minas, como respuesta a los desafíos de globalización y la modernización buscó simplificar trámites, dar estabilidad, transparencia y celeridad al otorgamiento de títulos mineros, fomentando la asociatividad y competitividad, por lo cual trajo consigo la adopción de un régimen ordinario bajo la modalidad de contrato de concesión, el cual unifica los requisitos y las obligaciones de las actividades mineras, tal como se evidencia en los artículos 14[160] y 45[161], no obstante sus buenas intenciones no reflejó la realidad del territorio en

[160] Artículo 14. Título minero. A partir de la vigencia de este Código, únicamente se podrá constituir, declarar y probar el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal, mediante el contrato de concesión minera, debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional. Lo dispuesto en el presente artículo deja a salvo los derechos provenientes de las licencias de exploración, permisos o licencias de explotación, contratos de explotación y contratos celebrados sobre áreas de aporte, vigentes al entrar a regir este Código. Igualmente quedan a salvo las situaciones jurídicas individuales, subjetivas y concretas provenientes de títulos de propiedad privada de minas perfeccionadas antes de la vigencia del presente estatuto
[161] Artículo 45. Definición. El contrato de concesión minera es el que se celebra entre el Estado y un particular para efectuar, por cuenta y riesgo de este, los estudios, trabajos y obras de exploración de minerales de propiedad estatal que puedan encontrarse dentro de una zona determinada y para explotarlos en los términos y condiciones establecidos en este Código. Este contrato es distinto al de obra pública y al de concesión de servicio público. El contrato de concesión comprende dentro de su objeto las fases de exploración técnica, explotación económica, beneficio de los minerales por cuenta y riesgo del concesionario y el cierre o abandono de los trabajos y obras correspondientes

cuanto a las diferentes escalas de la minería y lo que ello implica a nivel de requisitos, cumplimiento a obligaciones y perspectiva social.

Es importante mencionar que toda vez que el Código de Minas traía algunos beneficios a nivel jurídico y técnico, la Ley 685 de 2001 contemplo en su artículo 349[162] la posibilidad de un régimen de transición para los títulos otorgados bajo el régimen 2655 de 1988.

Concordante con lo anterior y si bien nos trasladamos al año 2016, es importante mencionar que dada la necesidad del sector, se expidió la Resolución 41265 de 2016, *"Por la cual se establecen los parámetros y condiciones para el ejercicio del derecho de preferencia de que trata el artículo 2.2.5.2.2.13 del Decreto número 1975 de 2016, por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, en lo relacionado con integración de áreas y prórrogas de contratos de concesión"*, dando una nueva oportunidad a los pequeños mineros a obtener un contrato de concesión, donde abrió una puerta especialmente a las licencias de explotación que ya habían hecho uso de la única prórroga que les otorgaba la ley, para continuar de manera legal realizando sus explotaciones.

No obstante lo expuesto, para aquellos títulos que no hubiesen optado por el acogimiento, también la norma indico en el artículo 350 que *"Las condiciones, términos y obligaciones consagrados en las leyes anteriores para los beneficiarios de títulos mineros perfeccionados o consolidados, serán cumplidos conforme a dichas leyes."*, lo cual implica que en la actualidad tenemos aún títulos mineros vigentes como contratos en virtud de aporte, licencias de explotación y algunos de estos que aún están en proceso de acogimiento ante la autoridad minera, quienes a pesar de los años, no han sido definidos de fondo y que corresponden a diferentes escalas de la minería.

Ahora, si bien el código de minas no favoreció en algunos aspectos a los pequeños mineros, si incluyo unas figuras especiales para aquellos mineros informales que no habían podido acceder a la legalidad, dando salida a una problemática social, por lo cual se resaltan:

- Áreas De Reserva Especial - Artículo 31[163] y de la mano con este artículo se cuenta con el Capitulo XXIV Aspectos sociales de la minería, que en su artículo 248 "Proyectos Mineros Especiales" determino que *"El Gobierno Nacional, con base en los resultados de los estudios geológico-mineros de que trata el artículo 31 de este Código, a través de las entidades estatales adscritas o vinculadas al sector de Minas y Energía, organizará dentro de las zonas que hubieren sido declaradas reservas especiales, proyectos mineros orientados al aprovechamiento racional de los recursos mineros allí existentes, los cuales podrán ser de dos clases: 1. Proyectos de minería especial. Son proyectos mineros comunitarios que por sus características geológico-mineras posibilitan un aprovechamiento de corto, mediano y largo plazo. …2. Proyectos de reconversión. Son proyectos en los cuales, dadas las características geológico-mineras y la problemática económica, social y ambiental, no es posible llevar a cabo el aprovechamiento del recurso minero…*
  Todas las acciones a que se refiere el numeral 1° anterior, se desarrollarán mediante contratos especiales de concesión, cuyos términos y características serán señaladas por el Gobierno…"

  Respecto a esta figura de Áreas de Reserva Especial, la autoridad minera ha reglamentado el procedimiento para la delimitación y declaración de Áreas de Reserva Especial, siendo de recordar las dos últimas normas expedidas por la Agencia Nacional de Minería que corresponden a la Resolución 266 de 2020 y Resolución 201 de 2024, en donde se determinan requisitos, condiciones y términos, para llegar al fin último que corresponde al otorgamiento de un contrato especial de concesión enmarcados en el reconocimiento de la tradicionalidad.

- Legalización. Artículo 165. [164] Esta figura trajo consigo la presentación de un gran número de solicitudes de legalización, siendo aún más llamativo para esta figura el hecho que la autoridad minera y la autoridad ambiental serían los encargados de la elaboración de los instrumentos técnicos y ambientales, es decir Programa de Trabajos y Obras y Plan de Manejo Ambiental; sin embargo este beneficio a largo plazo se constituyó en un cuello de botella para la autoridad minera y ambiental, principalmente por la asignación de recursos para la elaboración de dichos instrumentos, al punto que en la actualidad aún existen, después de casi 20 años, más de veinte solicitudes de legalización sin resolver.

De otra parte, el Código de Minas trajo consigo el principio denominado "primero en el tiempo primero en el derecho", contemplado en el artículo 16 de la Ley 685 de 2001, el cual si bien daba transparencia de cara a los procedimientos de radicación de solicitudes de contratos de concesión, también fue para los pequeños mineros, en alguna medida, una problemática, toda vez que dado el nivel de educación y la desinformación, muchos de ellos no presentaron propuestas de contrato en el marco del código de minas o presentaron solicitudes con posterioridad a terceras personas, lo cual dio como resultado que estas últimas fueran rechazadas por superposición y por ende aún intenten legalizar sus actividades mineras.

Por estas situaciones, el Gobierno Nacional con el fin de dar salida a algunas problemáticas identificadas, expidió la Ley 1382 de 2010, con la cual buscaba nuevamente abrir la puerta de la formalización a la actividad de pequeños mineros tradicionales, mejorar la fiscalización técnica y ambiental de las operaciones mineras, entre otros. Sin embargo, esta norma fue demandada ante la Corte Constitucional y mediante Sentencia C-366 del 2011, fue declarada inexequible, con el fundamento de haberse omitido la consulta previa con las comunidades étnicas que podrían verse afectadas. No obstante, los efectos del fallo fueron diferidos a dos años, con el fin de evitar que la inseguridad jurídica fuera la constante del sector.

Ahora, previo a introducirnos en el estudio de los Planes Nacionales de Desarrollo de la última década, es importante mencionar de manera general los procesos de legalización que hemos tenido en Colombia en los últimos treinta años, así:

a) Proceso de legalización de la Ley 141 de 1994;

b) Programa legalización de minería de hecho del artículo 165 de la Ley 685 de 2001 reglamentado por el Decreto 2390 de 2002;

c) Programa de legalización de minería tradicional de la Ley 1382 de 2010 artículo 12°, el cual fue reglamentado por el Decreto 2715 de 2010 (Ley que fue declarada inexequible por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-366 del 11 de mayo de 2011);

d) Formalización de minería tradicional, creado mediante el Decreto 0933 de 2013, Decreto que fue declarado Nulo en el año 2019 por el Consejo de Estado.

De los precitados procesos, es importante destacar que han sido procesos temporales que han intentado llevar a la legalidad a los pequeños mineros, sin embargo no han sido tan efectivos como el Gobierno Nacional los concibió, teniendo de una parte problemas de legalidad en los últimos dos procesos (normas declaradas inexequibles y nulas, respectivamente) y de otra parte, inconvenientes a nivel de trámites y recursos, especialmente con el proceso de la Ley 685 de 2001, lo cual evidencia la necesidad de generar mecanismos permanentes para llevar a la legalidad a los pequeños mineros.

1.6.2. Planes Nacionales de Desarrollo y la Ley 2250 de 2022 como búsqueda de soluciones y dificultades que persisten

En cuanto al desarrollo de la pequeña minería y los mecanismos o figuras de formalización minera, se menciona de forma general algunos artículos incluidos en los Planes de Desarrollo de la última década y algunas leyes, que tiene incidencia directa en la pequeña minería, así:

Ley 1450 de 2011 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014."

El Plan Nacional de Desarrollo, Ley 1450 de 2011, definió lineamientos de política para la formalización minera constituyéndose en pieza fundamental para la normativa actual, toda vez que en su artículo 107[165] se ordena diferenciar la minería informal de la minería ilegal abriendo una puerta a que los mineros tradicionales pudieran ser considerados de una manera diferente a explotadores ilícitos, situación que en los siguientes planes de desarrollo fue evolucionando.

---

[162] Artículo 349. Solicitudes y propuestas. Las solicitudes de licencias de exploración y explotación y los contratos de concesión, que al entrar en vigencia el presente Código se hallaren pendientes de otorgamiento o celebración, continuarán su curso legal hasta su perfeccionamiento, conforme a las disposiciones anteriores. Sin embargo, el interesado, dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de tal vigencia, podrá pedir que sus solicitudes de licencia se tramiten de acuerdo con las nuevas disposiciones sobre propuestas de contrato de concesión o se modifiquen las licencias de exploración o explotación o los contratos que hubiere suscrito, para ser ejecutados como de concesión para explorar y explotar, en los términos y condiciones establecidos en este Código. En la modificación de tales contratos se fijará el término para la exploración, descontando el tiempo de duración de las licencias que les hubieren precedido.

Los títulos mineros otorgados o suscritos, pendientes de inscripción en el Registro Minero Nacional, con anterioridad a la vigencia de este Código, serán inscritos en el mismo y para su ejecución deberán cumplir con las condiciones y obligaciones ambientales pertinentes.
Tampoco habrá lugar a suspender la explotación sin título, ni a iniciar acción penal, en los casos de los trabajos de extracción que se realicen en las zonas objeto de los Proyectos Mineros Especiales y los Desarrollos Comunitarios adelantados conforme a los artículos 248 y 249, mientras estén pendientes los contratos especiales de concesión objeto de dichos proyectos y desarrollos

[163] El Gobierno Nacional por motivos de orden social o económico determinados en cada caso, de oficio o por solicitud expresa de la comunidad minera, en aquellas áreas en donde existan explotaciones tradicionales de minería informal, delimitará zonas en las cuales temporalmente no se admitirán nuevas propuestas, sobre todos o algunos minerales. Su objeto será adelantar estudios geológico-mineros y desarrollar proyectos mineros estratégicos para el país destinados a determinar las clases de proyectos mineros especiales y su puesta en marcha. En todo caso, estos estudios geológico-mineros y la iniciación de los respectivos proyectos no podrán tardar más de dos (2) años. La concesión sólo se otorgará a las mismas comunidades que hayan ejercido las explotaciones mineras tradicionales, así hubiere solicitud de terceros. Todo lo anterior sin perjuicio de los títulos mineros vigentes, otorgados o reconocidos

[164] Los explotadores de minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional, deberán solicitar, en el término improrrogable, de tres (3) años contados a partir del primero (1°) de enero de 2002, que la mina o minas correspondientes les sean otorgadas en concesión llenando para el efecto todos los requisitos de fondo y de forma y siempre que el área solicitada se hallare libre para contratar. Formulada la solicitud y mientras ésta no sea resuelta por la autoridad minera, no habrá lugar a proceder, respecto de los interesados, mediante las medidas previstas en los artículos 161 y 306, ni a proseguirles las acciones penales señaladas en los artículos 159 y 160 de este Código.
Los procesos de legalización de que trata este artículo, se efectuarán de manera gratuita por parte de la autoridad minera. Adicionalmente, esta última destinará los recursos necesarios para la realización de éstos, en los términos del artículo 58 de la Ley 141 de 1994.

[165] Es deber del Gobierno Nacional implementar una estrategia para diferenciar la minería informal de la minería ilegal. Deberá, respetando el Estado Social de Derecho, construir una estrategia que proteja los mineros informales, garantizando su mínimo vital y el desarrollo de actividades mineras u otras actividades que le garanticen una vida digna

Así mismo, este Plan trajo consigo en su artículo 112[166] la inclusión de lo que fue denominado en su reglamentación como Registro Único de Comercializadores- RUCOM- y en su artículo 202[167] la prohibición de actividades mineras en Zonas de Paramo.

Ley 1658 de 2013 "Por medio de la cual se establecen disposiciones para la comercialización y el uso de mercurio en las diferentes actividades industriales del país, se fijan requisitos e incentivos para su reducción y eliminación y se dictan otras disposiciones."

Esta norma si bien no corresponde a la adopción de un Plan Nacional de Desarrollo si es importante su mención toda vez que en su artículo 11 incluyen los denominados "*Incentivos para la formalización*" con el fin de impulsar y consolidar la formalización de la actividad minera, especialmente de pequeños mineros auríferos, toda vez que la norma se enfoca en temas relacionados con este mineral en específico. Allí la norma incluye por primera vez las figuras de Subcontrato de Formalización Minera teniendo como punto importante la temporalidad de la expedición de la norma, es decir 15 de julio de 2013 y la Devolución de Áreas para la Formalización Minera.

Así mismo, se incluye un literal relacionado con "Beneficios para la formalización" enfocado a contar con la prioridad para acceder a la oferta institucional del Ministerio de Minas y Energía establecidos en el Programa de Formalización Minera, programa que ha evolucionado de acuerdo con las líneas de gobierno dadas de los Planes Nacionales de Desarrollo y la normativa vigente, no obstante, se mantiene la constante de la alta informalidad en la actividad minera.

Ley 1753 de 2015 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".

La Ley 1753 de 2015, trae como antecedente jurídico no solo lo contemplado en la Ley 1450 de 2011 mencionada anteriormente, sino también la Decisión 774 del 2012 de la Comunidad Andina de Naciones, decisión que indica que los Países de la Comunidad deberán desarrollar *"acciones de cooperación que contribuyan a la formalización minera, fomenten la responsabilidad social y ambiental y promuevan el uso de métodos y tecnologías eficientes para el aprovechamiento racional de los recursos naturales y la sostenibilidad ambiental"*, donde se estableció en el artículo 5 que los países miembros deben adoptar las medidas necesarias para formalizar y regularizar la minería de pequeña escala, artesanal y tradicional; y en este sentido establece que cada país deberá definir, de acuerdo a sus características, la minería de pequeña escala, la artesanal y tradicional.

Es así que la Ley 1753 de 2015 incluyó un número significativo de artículos para el sector minero y para el caso de la pequeña escala podemos indicar que los artículos más representativos son:

i) el articulo 19 relacionado con los mecanismos para el trabajo bajo el amparo de un título en la pequeña minería actualizando el texto incluido en el artículo 11 de la Ley 1658 de 2013,
ii) el articulo 20 con la inclusión de Áreas de Reserva para la formalización y
iii) articulo 21 con la obligación de implementar una política pública diferenciada, donde las actividades mineras estarán clasificadas en minería de subsistencia, pequeña, mediana y grande.

De estos artículos se trae de manera expresa lo siguiente:

- *"ARTÍCULO 19. Mecanismos para el trabajo bajo el amparo de un título en la pequeña minería. Son mecanismos para el trabajo bajo el amparo de un título minero, los siguientes:*

1. Subcontrato de formalización minera. Los explotadores mineros de pequeña escala o pequeños mineros que se encuentren adelantando actividades de explotación antes del 15 de julio de 2013 dentro de áreas ocupadas por un título minero, previa autorización de la autoridad minera competente, podrán suscribir subcontratos de formalización minera con el titular minero para continuar adelantando su explotación.

La Autoridad Minera Nacional efectuará la respectiva anotación en el Registro Minero Nacional en un término no mayor a los quince (15) días hábiles siguientes a la aprobación del subcontrato de formalización por parte de la autoridad minera competente.

El subcontrato de formalización se suscribirá por un periodo no inferior a cuatro (4) años prorrogable de manera sucesiva.

La suscripción de un subcontrato de formalización minera no implicará la división o fraccionamiento del título minero en cuya área se otorga el derecho a realizar actividades de explotación minera. No obstante, podrán adelantarse labores de auditoría o fiscalización diferencial e independiente a quienes sean beneficiarios de uno de estos subcontratos. El titular del subcontrato de formalización deberá tramitar y obtener la correspondiente licencia ambiental. En el caso en el que el título minero cuente con dicho instrumento, este podrá ser cedido en los términos de ley.

Autorizado el subcontrato de formalización minera, el subcontratista tendrá bajo su responsabilidad la totalidad de las obligaciones inherentes a la explotación de minerales dentro del área del subcontrato, así como las sanciones derivadas del incumplimiento normativo o legal. No obstante, cuando el área objeto del subcontrato de formalización esté amparada por licencia ambiental otorgada al titular minero, este será responsable hasta que se ceda o se obtenga un nuevo instrumento ambiental para dicha área.

El titular minero solo podrá suscribir subcontratos de formalización minera hasta un treinta (30%) por ciento de su título minero, y estará en la obligación de informar a la Autoridad Minera cualquier anomalía en la ejecución del subcontrato, según la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional.

2. Devolución de áreas para la formalización minera. Entiéndase por devolución de áreas para la formalización minera, aquella realizada por el beneficiario de un título minero como resultado de un proceso de mediación efectuado por el Ministerio de Minas y Energía o la autoridad minera competente, o por decisión directa de este, con el fin de contribuir a la formalización de los pequeños mineros que hayan llevado a cabo su explotación en dicha área o a la reubicación de aquellos que se encuentran en un área distinta a la zona devuelta, y que la requieran debido a las restricciones ambientales o sociales que se presentan en el lugar donde están ejerciendo sus labores.

Cuando se trate de reubicación, los pequeños mineros deberán tramitar y obtener previo al inicio de las actividades de explotación el respectivo título minero y la correspondiente licencia ambiental, de conformidad con la normatividad vigente. En el evento de no obtenerse dichas autorizaciones el área será liberada para ser otorgada por el régimen ordinario.

Los beneficiarios de títulos mineros podrán devolver áreas para la formalización, en cualquier etapa del título, no obstante, en la etapa de exploración esta devolución solo podrá realizarse como resultado de un proceso de mediación. La Autoridad Minera dará trámite inmediato a la devolución de estas áreas. ..."

- *"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: ...

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: ...

No podrán ser áreas de reservas para el desarrollo minero las áreas delimitadas como páramos y humedales."

- *"ARTÍCULO 21. Clasificación de la Minería. Para efectos de implementar una política pública diferenciada, las actividades mineras estarán clasificadas en minería de subsistencia, pequeña, mediana y grande. El Gobierno nacional las definirá y establecerá los requisitos teniendo en cuenta el número de hectáreas y/o la producción de las unidades mineras según el tipo de mineral. Para la exploración solo se tendrán en cuenta las hectáreas..."*

Aunado a lo anterior, este Plan Nacional de Desarrollo trajo a nivel normativo para los contratos de concesión los artículos 22 relacionado con la demostración de la capacidad económica y gestión social y 173 relacionado con la protección y delimitación de páramos. Respecto a este tema, es de mencionar que la demostración de la capacidad económica es necesaria no obstante para muchos pequeños mineros se ha convirtió en un cuello de botella pues no se contaba con una diferenciación por su escala.

Ley 1955 de 2019 "Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad"

Este Plan Nacional de Desarrollo, trajo consigo una serie de artículos que pretendían cerrar de manera permanente las brechas para el ingreso a la legalidad con la opción de contratos de concesión con requisitos diferenciales para pequeños mineros[168], devolución de áreas y comunidades étnicas, los cuales en su reglamentación incluyeron la demostración de la capacidad económica de manera diferenciada, sin embargo persiste especialmente para los mineros como personas naturales la problemática derivada de la bancarización, financiación y

---

166 Artículo 112. Medidas de control a la comercialización de minerales. Para los fines de control de la comercialización de minerales, el Instituto Colombiano de Geología y Minería, INGEOMINAS, o quien haga sus veces, deberá publicar la lista de los titulares mineros que se encuentren en etapa de explotación y que cuentan con las autorizaciones o licencias ambientales requeridas. Esta lista también debe incluir la información de los agentes que se encuentran autorizados para comercializar minerales...
A partir del 1º de enero de 2012, los compradores y comercializadores de minerales sólo podrán adquirir estos productos a los explotadores y comercializadores mineros registrados en las mencionadas listas, so pena del decomiso por la Autoridad competente, del mineral no acreditado y la imposición de una multa por parte de la Autoridad Minera conforme a lo previsto en el artículo 115 de la Ley 685 de 2001...
El Gobierno Nacional reglamentará el registro único de comercializadores y los requisitos para hacer parte de este."

167 Artículo 202. Delimitación de Ecosistemas de Páramos y Humedales. Los ecosistemas de páramos y humedales deberán ser delimitados a escala 1:25.000 con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces. La delimitación será adoptada por dicha entidad mediante acto administrativo. ...
Parágrafo 1º. En los ecosistemas de páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias, ni de exploración o explotación de hidrocarburos y minerales, ni construcción de refinerías de hidrocarburos. Para tales efectos se considera como referencia mínima la cartografía contenida en el Atlas de Páramos de Colombia del Instituto de Investigación Alexander von Humboldt, hasta tanto se cuente con cartografía a escala más detallada.
Parágrafo 2º. En los ecosistemas de humedales se podrán restringir parcial o totalmente las actividades agropecuarias, de exploración de alto impacto y explotación de hidrocarburos y minerales con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces. El Gobierno Nacional dentro de los noventa (90) días calendario siguientes a la expedición de esta Ley reglamentará los criterios y procedimientos para el efecto. En todo caso, en humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la convención RAMSAR no se podrán adelantar dichas actividades."

168 "ARTÍCULO 326º. REQUISITOS DIFERENCIALES PARA CONTRATO DE CONCESIÓN MINERA. El Gobierno nacional definirá los requisitos diferenciales para el otorgamiento del contrato de concesión a los mineros de pequeña escala, beneficiarios de devolución de área y comunidades étnicas. Así mismo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá los términos de referencia diferenciales para la elaboración del estudio de impacto ambiental requerido para el licenciamiento ambiental a estos proyectos mineros. Los mineros de pequeña escala, los beneficiarios de devolución de áreas y las comunidades étnicas una vez suscriban el contrato de concesión minera, contarán con un acompañamiento técnico integral y serán objeto de fiscalización diferencial...."

demostración de esta capacidad. Además este plan incluyó el articulo 30[169] relacionado con temas de fiscalización para figuras de formalización.

Así mismo, buscando una salida para los tramites de legalización del año 2013 que estaban pendientes de decisión por la autoridad minera, se incluyó el articulo 325 denominado *"tramite de solicitudes de formalización de minería tradicional"*, en las cuales se fijaban términos específicos para avanzar en la evaluación y definición de áreas, caso en el cual, las solicitudes que se hayan presentado en un área ocupada totalmente por un título minero y se encuentre vigente, la autoridad minera procederá a realizar un proceso de mediación entre las partes o en caso de estar en área libre, continuarán su trámite con el fin de verificar la viabilidad técnica del desarrollo del proyecto minero de pequeña minería.

Estos trámites de formalización evolucionaron lentamente en resolver la viabilidad técnica, donde resultado de este ejercicio se evidenció que muchas de las solicitudes presentadas si bien estaban vigentes contaban con superposición con áreas tituladas, es decir, que esta situación complicaba la formalización de las actividades mineras de pequeña escala por depender de la voluntad del titular minero para la aplicación de algunas de las figuras de formalización.

De otra parte, y partiendo de la importancia de entender que la formalización incluye igualmente el componente ambiental, se incorporó un instrumento particular enfocado a los procesos de formalización, entendiendo que la actividad minera es un todo, comprendida en sus diferentes aspectos.

Por lo anterior, este plan determinó las figuras a las cuales les aplica la licencia ambiental temporal y describe las características, términos y demás particularidades de este instrumento ambiental en su artículo 22[170], no obstante, el mismo incluyó únicamente los términos de referencia de manera diferenciada quedando supeditado el trámite al proceso normal de evaluación y otorgamiento de una licencia ambiental global.

De otra parte, es preciso señalar que esta apuesta ambiciosa del Estado se quedó corta versus la realidad de los territorios, los cambios ambientales a nivel mundial, así como la necesidad de ajustar las actividades productivas para minimizar el impacto climático y encaminarse a la transición energética.

Ley 2250 de 2022 "por medio de la cual se establece un marco jurídico especial en materia de legalización y formalización, así como de su financiamiento, comercialización y el establecimiento de una normatividad especial en materia ambiental."

La Ley 2250 de 2022 en su contenido incluye de manera transversal artículos que pretenden dar un enfoque a la pequeña minería sobre temas de formalización, financiamiento, comercialización y reconversión que deben ser objeto de reglamentación, lo cual en razón a la articulación que se requiere para este fin, ha generado una demora, lo cual se ve reflejado en que su operatividad ha sido menguada y afectada.

Ahora bien, es pertinente indicar que la Ley 2250 de 2022 debe ser leída de manera armónica para comprender que esta Ley no incluyó un mecanismo nuevo de formalización minera sino el fortalecimiento de las figuras ya existentes.

Por otra parte, el artículo 5 de la precitada ley indica en su parágrafo 1 que dentro del plan único de legalización y formalización minera se utilizarán entre otras "*las siguientes figuras para la formalización minera: (i) Contrato de concesión minera con requisitos diferenciales; (ii) Áreas de reserva especial minera ARE y contratos de concesión especial; (iii) Subcontratos de formalización minera; (iv) Devolución de áreas para legalización y formalización - con destinatario específico; (v) Cesión de áreas; (vi) Otorgamiento de contratos de concesión con requisitos diferenciales en áreas de reserva para formalización.*"

Es decir que, dependiendo de la situación particular de cada minero, se deberá revisar la figura o herramienta de formalización respectiva, caso en el cual se validaran los requisitos y trámite para cada herramienta jurídica.

Es así que, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 5 de la Ley 2250 de 2022[171], el Ministerio de Minas y Energía en asocio con la Agencia Nacional de Minería – ANM elaboró el Plan Único de Legalización y Formalización Minera el cual establece acciones sistemáticas y organizadas para garantizar el acceso a la regularización de la pequeña minería, con base en las figuras legales existentes, propendiendo por una formalización basada en la dignificación de la vida y la práctica minera; la superación de los obstáculos que experimentan las poblaciones con vocación de regularización; la sustentabilidad ambiental y la sostenibilidad económica de sus operaciones; y, el fortalecimiento de las cadenas productivas y de valor para la pequeña minería, la minería artesanal y tradicional, mediante un mayor y mejor involucramiento del Estado.

Es de resaltar que este plan en su contenido reconoce que se han desplegado múltiples esfuerzos para alcanzar la formalización de la actividad minera, expidiendo disposiciones normativas, los cuales no han sido del todo efectivos debido algunos obstáculos como:

1. Confianza en las instituciones.
2. Financiamiento.
3. Condiciones de los territorios.
4. Incertidumbre en materia de compatibilidades con zonas de manejo ambiental.
5. Asistencia técnica para la formalización.
6. Enfoque diferencial.
7. Identificación de mineros susceptibles de formalización.
8. Reglamentación
9. Áreas libres

Y si bien, el Gobierno nacional ha realizado esfuerzos para minimizar estos obstáculos y cerrar brechas, es necesario generar cambios de fondo a nivel normativo que permitan una real evolución de la formalización reconociendo las actividades tradicionales y de pequeña minería que se desarrollan en los territorios y que apalanca el desarrollo de las regiones teniendo como premisa la minería por la vida.

---

[169] ARTÍCULO 30. Fortalecimiento De La Fiscalización, Seguimiento Y Control De Actividades Mineras. Las labores de exploración y explotación que se desarrollen a través de las figuras de reconocimientos de propiedad privada, autorizaciones temporales, áreas de reserva especial declaradas y delimitadas por la autoridad minera nacional, solicitudes de legalización y formalización minera y mecanismos de trabajo bajo el amparo de un título minero serán objeto de fiscalización.
Para la fiscalización de las actividades mineras que se desarrollan en los reconocimientos de propiedad privada, los beneficiarios deberán presentar en el mes de noviembre de cada año, un informe de las labores mineras ejecutadas en dicha anualidad y el programa de las que se realizarán en la siguiente. Así mismo, deberán cumplir con las normas de seguridad e higiene minera, con la declaración de producción de minerales y con la liquidación y pago de las regalías de manera trimestral. La autoridad minera establecerá el detalle de la información a presentar y los requisitos para su entrega.
Los beneficiarios de autorizaciones temporales deberán contar con la aprobación por parte de la autoridad minera, de un Plan de Trabajo de Explotación para la ejecución de sus actividades mineras y para su fiscalización. Los términos de referencia para la elaboración, contenido, evaluación y aprobación de este Plan se expedirán por la autoridad minera.
Mientras obtienen el contrato de concesión minera, las actividades mineras realizadas en las Áreas de Reserva Especial declaradas, en las solicitudes de legalización y de formalización minera, y en las devoluciones de áreas para la formalización minera, serán objeto de fiscalización respecto del cumplimiento de los reglamentos de seguridad e higiene minera y el pago de las regalías que genere la explotación. Las Áreas de Reserva Especial que cuenten con condiciones de seguridad e higiene minera y con instrumento ambiental diferencial, luego de su declaratoria, podrán ejecutar operaciones mineras sin restricción. El incumplimiento de las obligaciones establecidas en este inciso ocasionará la suspensión inmediata de las actividades de explotación y el rechazo de la solicitud o la terminación de la declaratoria de Área de Reserva Especial.
El incumplimiento de las obligaciones señaladas en los incisos segundo y tercero del presente artículo, serán objeto de multa en los términos previstos por los artículos 115 y 287 de la Ley 685 de 2001, sin perjuicio de las sanciones que, de acuerdo con la normativa ambiental, sean aplicables."

[170] Artículo 22. Licencia Ambiental Temporal Para La Formalización Minera. Las actividades de explotación minera que pretendan obtener su título minero bajo el marco normativo de la formalización de minería tradicional o en virtud de la formalización que ocurra con posterioridad a las declaratorias y delimitaciones de áreas de reserva especial o que pretendan ser cobijadas a través de alguno de los mecanismos para la formalización bajo el amparo de un título minero en la pequeña minería, deberán tramitar y obtener licencia ambiental temporal para la formalización minera.
Para el efecto, dentro de los tres meses siguiente a la firmeza del acto administrativo que autoriza el subcontrato de formalización, que aprueba la devolución de áreas para la formalización o que declara y delimita el área de reserva especial de que trata el artículo 31 de la Ley 685 de 2001, se deberá radicar por parte del interesado el respectivo Estudio de Impacto Ambiental junto con la solicitud de licencia ambiental temporal para la formalización minera.
Una vez radicado el Estudio de Impacto Ambiental, la autoridad ambiental, dentro de los treinta (30) días siguientes, se pronunciará, mediante acto administrativo, sobre la viabilidad o no de la licencia ambiental temporal para la formalización minera, la cual tendrá vigencia por el término de duración del trámite de formalización minera y dos (2) meses adicionales después de otorgado el contrato de concesión minera o la anotación del subcontrato en el Registro Minero Nacional, término en el cual deberá presentarse por el interesado la solicitud de licencia ambiental global o definitiva.
La autoridad ambiental que otorga la licencia ambiental temporal para la formalización minera, deberá hacer seguimiento y control a los términos y condiciones establecidos en ella y en caso de inobservancia de los mismos procederá a requerir por una sola vez al interesado, para que en un término no mayor a treinta (30) días subsane las faltas encontradas. Vencido este término, la autoridad ambiental se pronunciará, y en el evento en que el interesado no subsane la falta o no desvirtúe el incumplimiento, comunicará tal situación a la autoridad minera dentro de los cinco (5) días siguientes, a efectos de que dicha entidad proceda de manera inmediata al rechazo de la solicitud de formalización de minería tradicional o a la revocatoria del acto administrativo de autorización del subcontrato de formalización minera, de delimitación y declaración del Área de Reserva Especial o el de la aprobación de la devolución de áreas para la formalización. De la actuación que surta la autoridad minera se correrá traslado a la Policía Nacional, para lo de su competencia.
No obstante lo anterior, una vez otorgado el contrato de concesión minera o realizada la anotación en el Registro Minero Nacional del subcontrato de formalización, su titular deberá tramitar y obtener ante la autoridad ambiental competente la correspondiente licencia ambiental global o definitiva que ampare la actividad. Este trámite deberá ceñirse a los términos y condiciones establecidos en el Título VIII de la Ley 99 de 1993 y sus normas reglamentarias. En todo caso, el acto administrativo de inicio del trámite de la licencia ambiental global antes mencionado, extenderá la vigencia de la licencia ambiental temporal para la formalización hasta que la autoridad ambiental competente se pronuncie sobre la viabilidad o no de la licencia ambiental global o definitiva. El incumplimiento de los términos y condiciones aquí descritos serán causal de rechazo de la solicitudes de formalización de minería tradicional o del subcontrato de formalización minera o de revocatoria de los actos administrativos de aceptación de la devolución de áreas para la formalización o del de declaración y delimitación del Área de Reserva Especial o de caducidad del contrato de concesión minera, según sea el caso; así como de la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias consagradas en la Ley 1333 de 2009.
En todo caso, tanto las autoridades ambientales competentes como la autoridad minera deberán observar de manera estricta el cumplimiento de los plazos establecidos en las normas que regulan los procesos del presente artículo.
El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá expedir los términos de referencia diferenciales para la elaboración del estudio de impacto ambiental de la licencia ambiental temporal para la formalización minera, teniendo en cuenta la particularidad de los procesos de formalización de que trata el presente artículo. Las autoridades ambientales competentes cobrarán los servicios de seguimiento ambiental que se efectúen a las actividades mineras durante la implementación de la licencia ambienta temporal para la formalización minera de conformidad con lo dispuesto en la Ley 633 de 2000, sin perjuicio del cobro del servicio de evaluación que se deba realizar para la imposición del instrumento de manejo y control ambiental que ampare la operación de estas actividades.
Las solicitudes de formalización de minería tradicional que presentaron plan de manejo ambiental no requerirán presentar el estudio de impacto ambiental, por lo tanto, la licencia ambiental temporal para la formalización se otorgará con fundamento en el mencionado plan. En el evento en que el plan de manejo ambiental haya sido aprobado, este será el instrumento de manejo y control ambiental que amparará el proceso.
Las solicitudes de formalización de minería tradicional que no hayan presentado plan de manejo ambiental, las áreas de reserva especial declaradas y delimitadas, los subcontratos de formalización autorizados y aprobados, y las devoluciones de áreas aprobadas para la formalización antes de la expedición de la presente ley, tendrán un plazo de tres (3) meses para presentar el estudio de impacto ambiental y la solicitud de licencia ambiental temporal para la formalización, contado a partir del día siguiente a la entrada en vigencia de los términos de referencia diferenciales para la elaboración del estudio de impacto ambiental de la licencia ambiental temporal para la formalización minera por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible".

[171] El artículo 5 de la ley 2250 de 2022 establece: *"ARTÍCULO 5. PLAN ÚNICO DE LEGALIZACIÓN Y FORMALIZACIÓN MINERA. El Ministerio de Minas y Energía en el término de seis (6) meses contados a partir de la fecha de vigencia de la presente Ley, elaborará con la autoridad minera un Plan Único de Legalización y Formalización Minera, el cual tendrá un término de vigencia no menor a dos (2) años con su respectiva batería de indicadores y metas, basado en cuatro (4) ejes fundamentales: enfoque diferenciado; simplificación de trámites y procesos; articulación efectiva entre las instituciones nacionales y locales; y acompañamiento de la autoridad minera en el proceso de legalización y formalización. [...]". (Negrilla y subrayado fuera de texto)*

Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022- 2026 "Colombia potencia mundial de la vida".

En este Plan Nacional de Desarrollo incluye en su articulado la figura de los distritos mineros especiales para la diversificación productiva, el cual es 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 y la protección ambiental de los territorios.

En consecuencia, si bien se cuenta con una evolución normativa que ha ido encaminada a la formalización, estos esfuerzos han sido un poco infructuosos y por ende es necesario reorganizar y planificar de manera adecuada el aprovechamiento de minerales con un enfoque territorial, ambiental e incluyente que contribuya a la transición energética justa.

En atención a lo expuesto, en particular, a la dispersión normativa y la necesidad de armonizar las figuras de formalización minera existentes, además de incorporar mecanismos que respondan a las características socioeconómicas de los territorios -especialmente aquellos con vocación minera ancestral y tradicional-, y con el propósito de superar las dificultades derivadas de la desarticulación institucional, así como de la ausencia de un enfoque diferencial, el proyecto de Nueva Ley Minera (NLM) incorpora en el Título Cuarto, Capítulo II, disposiciones para la formalización.

Este capítulo incluye una definición de formalización minera entendida como el "conjunto de acciones mediante las cuales el gobierno nacional busca llevar a la formalidad a las personas que desarrollan actividad minera semitecnificada de manera informal en territorio nacional y se encuentran inscritos en el Registro Único Nacional de Mineros y Mineras Informales" (artículo 149). En el contexto de esta definición, se precisa que la formalización no aplica a la mediana ni a la gran minería, ni tampoco a la minería artesanal. Adicionalmente, y en el marco del reconocimiento del campesinado como sujeto especial de derechos, la propuesta reconoce que los mineros y mineras informales interesados en procesos de formalización, pueden realizar esta actividad junto al desarrollo de labores agrícolas, así como de protección y producción de alimentos.

De manera complementaria, el articulado incluye mecanismos de formalización para áreas libres y con título vigente, estableciendo que éstos solo aplicarán en Zonas Aptas para la Minería (ZAM), de modo tal que en Zonas Excluidas de la Minería (ZEM) se priorizarán estrategias como la sustitución, reubicación o reconversión productiva.

En articulación con lo expuesto, el proyecto de ley propone instrumentos de registro e identificación de las y los mineros informales, más precisamente crea el Registro Único de Mineros y Mineras Artesanales y el Registro Único de Mineros y Mineras Informales, los cuales harán parte del Sistema Integral de Gestión Minera (SIGM) (artículos 151 y 153).

Así mismo, y con el propósito de atender a las realidades territoriales, este capítulo incluye un componente de caracterización diferencial y diagnóstico de la minería informal, que implica la recolección de variables geográficas, poblacionales, de género, laborales y socioeconómicas, así como el inventario de técnicas y métodos reconociendo el saber asociado a esta actividad. Incorpora también un estudio sobre las alternativas disponibles para la formalización, y posibilidades de reindustrialización y/o diversificación productiva (artículo 154). Lo anterior se articula con la identificación por parte de la autoridad minera de actividades de minería informal en el marco del proceso de determinación de las Zonas Aptas para la Minería (ZAM) (artículo 160).

Adicionalmente, se indica que la formalización puede adelantarse por solicitud de parte (voluntaria) y por oferta en zonas delimitadas como aptas para la minería y en Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva (artículos 155 y 156).

Finalmente, los artículos 160 y 161 contemplan acciones para la gestión de la superposición entre actividad minera informal llevada a cabo por ciudadanos inscritos en el Registro Único de Mineros y Mineras Informales, con contratos o títulos mineros.

De manera complementaria, se incluyen medidas alternativas para los casos en los cuales no sea posible adelantar procesos de formalización, indicándose la procedencia de la sustitución, la reubicación o la reconversión productiva (artículos 162 y 163). Por su importancia en términos de la materialización de la apuesta de reindustrialización y la diversificación productiva, el proyecto de ley incluye el Capitulo III en el cual se desarrollan las acciones previamente listadas.

En relación con la sustitución (artículo 164), la reubicación (artículo 165) y la reconversión productiva (artículo 166), se establece que estas medidas están dirigidas a mineros y mineras inscritas en el Registro Único de Mineros y Mineras Informales, y que, en todos los casos, requieren la manifestación expresa de voluntad para su implementación. Estas alternativas aplican a quienes desarrollan actividades mineras en zonas aptas, pero superpuestas a títulos mineros y que no lograron formalizarse como resultado de los procesos de mediación, así como en Zonas Excluidas de la Minería.

Las medidas contemplan opciones orientadas al tránsito hacia actividades relacionadas con las cadenas de valor de la minería distintas a la extracción, la complementariedad de la minería con actividades agropecuarias, ambientales, comerciales y turísticas, así como la promoción de asociaciones con operaciones formales (artículo 167).

Para garantizar la efectividad de estas alternativas el proyecto de ley prevé estrategias de acompañamiento estatal para la transición, que incluyen asistencia técnica, capacitación, opciones de financiación y bancarización, así como el fomento de la economía popular y la asociatividad (artículo 168). Lo anterior contribuye con la materialización de uno de los ejes de la presente iniciativa, a saber, el tránsito de una economía extractiva a una productiva.

Propuestas para la reindustrialización del sector minero desde dimensiones socioeconómicas.

La reconfiguración del régimen minero colombiano no puede desligarse de su dimensión territorial, económica y social. Uno de los déficits estructurales de la minería en el país ha sido la baja integración del sector con las economías locales, la precarización del empleo minero, la ausencia de articulación con encadenamientos productivos y la limitada capacidad del Estado para inducir efectos redistributivos y sustentables en los territorios productores. Esta situación ha intensificado las desigualdades regionales, exacerbado conflictos socioambientales y perpetuados modelos extractivos con bajo valor agregado, desconectados del desarrollo nacional. En respuesta a estas problemáticas, el nuevo marco normativo propone una dimensión socioeconómica articulada a la reindustrialización, que posiciona a la minería como palanca del desarrollo territorial con propósito, productivo y justo.

En primer lugar, se establece como obligación que todo proyecto minero vincule al menos el 50% de su mano de obra con personas del área de influencia, siempre que cuenten con las capacidades necesarias, priorizando especialmente a mujeres en su diversidad y trabajadores locales (artículo 126). Esto busca revertir la histórica exclusión laboral de las comunidades receptoras de proyectos extractivos, donde frecuentemente se importaba personal sin vinculación territorial, lo que contribuía al desarraigo social y al bajo impacto positivo de la minería en las economías locales. El artículo 124 complementa este enfoque al priorizar la contratación de talento humano nacional, en coherencia con los principios de soberanía laboral y fortalecimiento del empleo formal y digno en el país.

En materia de inversión social y relacionamiento territorial, el artículo 128 establece la obligación de elaborar un Plan de Gestión Social con enfoque étnico, de género y diferencial, en consonancia con los lineamientos de la autoridad minera y con la Estrategia de Relacionamiento Social con el Territorio. Esta planificación deberá realizarse de forma participativa con las comunidades, asegurando la pertinencia sociocultural de los proyectos y su contribución real al cierre de brechas. Asimismo, los contratistas deberán destinar parte de su inversión o ingresos a esta finalidad, superando el modelo asistencialista y promoviendo transformaciones estructurales en los territorios mineros.

El nuevo marco también promueve la transferencia de conocimiento y tecnología (artículo 12), exigiendo a contratistas con trayectoria empresarial que estructuren planes de transferencia tecnológica y asistencia técnica en convenio con universidades, fomentando la productividad regional y la reconversión de explotaciones de pequeña escala. Esta medida contribuye a reducir la concentración tecnológica y a democratizar el acceso al conocimiento productivo, en línea con los principios de inclusión y sostenibilidad productiva.

En complemento, se incluyen medidas para fomentar los encadenamientos productivos locales, el desarrollo empresarial y la reindustrialización del país a partir de los minerales estratégicos. El artículo 128 promueve la diversificación socioeconómica en las zonas mineras mediante la priorización de bienes y servicios locales, fomentando la economía popular y solidaria, con enfoque de género. El artículo 129 exige que los contratistas identifiquen y articulen a MIPYMES regionales y nacionales, promoviendo la sofisticación de la producción y el cierre de brechas de productividad. En el mismo sentido, el artículo 130 faculta al Gobierno a formular políticas públicas orientadas a incentivar encadenamientos productivos que integren los minerales extraídos al desarrollo de sectores estratégicos como la transición energética, la agricultura y la industria nacional.

En línea con el mandato constitucional de planeación económica (artículos 333 y 334 de la Constitución), el artículo 131 autoriza a la autoridad minera a priorizar la demanda interna de minerales, estableciendo porcentajes de producción que deban ser destinados al mercado nacional a precios competitivos, especialmente en las Áreas de Minerales Estratégicos, Áreas de Formalización o territorios de los pueblos étnicos. Esta medida protege el interés nacional frente a la volatilidad del mercado global y promueve una industrialización orientada a necesidades locales.

Por su parte, el artículo 132 prevé que el Gobierno Nacional diseñe estrategias de integración productiva internacional, buscando vincular a la minería colombiana a cadenas regionales y globales con criterios de transferencia tecnológica, desarrollo humano y cierre de brechas estructurales. Esto constituye un cambio de paradigma frente al tradicional modelo de exportación primaria sin valor agregado.

Finalmente, los artículos 133 y introducen el enfoque de minería circular, promoviendo la reducción, recuperación y reciclaje de minerales, así como la inclusión de los minerales estratégicos en la Estrategia Nacional de Economía Circular, lo que permite avanzar hacia un modelo productivo regenerativo, eficiente y en armonía con los límites ecológicos.

Estas disposiciones fortalecen el rol del Estado como planificador y promotor del desarrollo integral, dotando a la política minera de herramientas para articularse con los objetivos de sustentabilidad, inclusión y justicia social, conforme a los principios constitucionales de equidad territorial, participación, protección del trabajo y economía social de mercado.

1.7. Medidas de protección diferencial para los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y pueblos Rrom

El proyecto de ley establece regímenes especiales para los pueblos y comunidades étnicas en el Título Sexto, en el cual se reconocen las actividades mineras ancestrales desarrolladas por

los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, así como por el pueblo Rrom. Se dispone que dichas actividades deberán realizarse con base en la protección de los ecosistemas, el uso racional de los recursos naturales y en atención a la especial relación de estos pueblos y comunidades con su territorio (artículo 172).

En consecuencia, se incluyen salvaguardas culturales para el desarrollo de la actividad minera en territorios étnicos (artículo 173). Así mismo, se incorpora la garantía del derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada, mediante un enfoque de diálogo intercultural y en cumplimiento del principio buena fe, con el propósito de materializar la participación efectiva de estos pueblos y comunidades en todas las fases del ciclo minero (artículo 174).

También se incluyen mecanismos con enfoque diferencial en lo relacionado con el modelo de planificación minero-ambiental, destacándose la creación de las Áreas Mineras de Pueblos y Comunidades Étnicas (AMPCE). Estas áreas serán delimitadas por la autoridad minera nacional con base en estudios técnicos y sociales (artículo 176), en articulación con el derecho de prelación que tienen los pueblos y comunidades étnicas sobre los yacimientos y depósitos mineros ubicados en sus territorios (artículo 177).

Adicionalmente, se contemplan estrategias complementarias, entre ellas un programa especial para la formalización, formulación y desarrollo de proyectos mineros sustentables (artículo 175), así como el contrato diferencial (artículo 178). Este último podrá implementarse una vez constituida el AMPCE o tras el ejercicio del derecho de prelación, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos establecidos por la autoridad minera nacional. Los contratos diferenciales tendrán carácter intransferible y estarán sujetos al pago de regalías y demás contraprestaciones económicas conforme al régimen legal establecido en el marco del presente proyecto.

Finalmente, se incluyen algunas medidas transitorias y de condonación, entre ellas la exoneración del pago de canon superficiario a las actividades mineras de pequeña escala realizadas exclusiva y directamente por pueblos y comunidades étnicas en los territorios indicados en el proyecto de ley (artículo 181). También se prevén mecanismos transitorios para condonar deudas por canon superficiario en casos donde no haya habido actividad minera, así como planes de pagos que incluyan obras en beneficio de las comunidades representadas por las autoridades étnicas (artículo 182).

En cuanto a las regalías, se establece un procedimiento de normalización que puede incluir el pago monetario o en especie mediante inversión social. El incumplimiento de esta obligación puede dar lugar a la devolución del título y a la ejecución de un plan de cierre (artículo 11).

1.8. Medidas diferenciales para el campesinado

Finalmente, se contempla la posibilidad de otorgar permisos especiales de extracción de materiales para obras de beneficio comunitario, gestión del riesgo o infraestructura social, medida que también es aplicable al campesinado (artículo 183).

2. INFORMACIÓN PARA LA MINERÍA PARA LA VIDA

1.3. TTULO QUINTO: GESTIÓN INTEGRAL, FISCALIZACIÓN Y CONTROL DE SUSTANCIAS PROHIBIDAS EN EL SECTOR MINERO

Los artículos 169 y 170, agrupados en el Título Quinto, establecen medidas para la gestión integral, la fiscalización y el control de sustancias prohibidas en el sector minero. Para tal fin, se propone la creación de mecanismos de monitoreo en territorios con presencia de mercurio u otras sustancias de interés sanitario, que hayan sido liberadas al ambiente como resultado de actividades mineras.

La información resultante de los procesos de identificación, caracterización y reporte será de acceso público, deberá ser ampliamente difundida y podrá ser utilizada por las autoridades competentes como insumo para desarrollar acciones de control y mitigación del daño a la salud y al ambiente derivado de la emisión y liberación de estas sustancias.

De manera complementaria, esta iniciativa legislativa crea la Estrategia de Recuperación Ambiental de Territorios Afectados por el Uso de Mercurio en la Minería Aurífera. Esta estrategia está orientada a atender la afectación socioambiental derivada del uso de mercurio, y busca garantizar la efectividad de la prohibición legal establecida en el artículo 81 de la Constitución Política. Entre sus objetivos se incluyen la captura y disposición final del mercurio, la remediación ambiental de los territorios, la dinamización de esquemas asociativos para recuperar minerales en relaves y desechos, y la implementación de buenas prácticas mineras articuladas con esquemas de economía circular y procesos de reconversión productiva.

Lo anterior materializa los mandatos derivados del Convenio de Minamata, al articular estrategias para la identificación y el manejo de sitios contaminados con mercurio o sus compuestos.

1.4. TÍTULO SEXTO: REGÍMENES ÉTNICOS ESPECIALES

1.5. TÍTULO SÉPTIMO: SISTEMAS DE INFORMACIÓN DEL SECTOR MINERO

El sector minero desempeña un papel crucial en la economía del país, siendo una fuente significativa de ingresos y empleo. Sin embargo, la gestión de los recursos minerales enfrenta desafíos complejos para garantizar prácticas sustentables. En este contexto, los sistemas de información se convierten en herramientas fundamentales para la toma de decisiones informadas y la coordinación entre las diversas entidades involucradas en la regulación y administración de la minería.

A lo largo de los años, se han identificado múltiples falencias en los sistemas de información del sector minero, que han obstaculizado el acceso a datos relevantes tanto para la ciudadanía como para los organismos de control. La falta de interoperabilidad entre las plataformas de información de las entidades mineras y ambientales ha generado conflictos sociales y ambientales.

2.1. Antecedentes normativos de los Sistemas de Información del sector minero

Ley 962 de 2005, artículo 1, numeral 4.

- Fortalecimiento tecnológico: con el fin de articular la actuación de la Administración Pública y de disminuir los tiempos y costos de realización de los trámites por parte de los administrados, se incentivará el uso de medios tecnológicos integrados, para lo cual el Departamento Administrativo de la Función Pública, en coordinación con el Ministerio de Comunicaciones, orientará el apoyo técnico requerido por las entidades y organismos de la Administración Pública.
- Sistema de Información Minera Colombiano (SIMCO)

Ley 685 de 2001. Sistema Nacional de Información Minera

Artículo 336. Sistema Nacional de Información Minera. El Gobierno establecerá un Sistema de Información Minera sobre todos los aspectos relacionados con el conocimiento de la riqueza del subsuelo en el territorio nacional y los espacios marítimos jurisdiccionales, y sobre la industria minera en general. Para ello se diseñarán los mecanismos que permitan la coordinación necesaria entre los organismos públicos y privados especializados en investigación geológica-minera que conduzcan a la obtención de los objetivos señalados en el presente capítulo.

Artículo 337. Objetivos. El Sistema de Información Minera tendrá como objetivos principales:

1. Recoger, procesar y divulgar la información que se realice en el sector minero.

2. Realizar una adecuada coordinación de las investigaciones que desarrollen las distintas entidades y organismos del sector.

3. Servir como fuente de información para el diseño de planes y programas de promoción de la industria minera.

4. Facilitar, con base en la información minera confiable, el acceso de nuevos inversionistas y el diseño de proyectos mineros.

5. Unificar la información existente en relación con el sector minero.

6. Administrar el Registro Minero Nacional.

Artículo 338. Características. El Sistema de Información Minera estará conformado por la información que deberá ser actualizada, organizada y estandarizada mediante sistemas idóneos aceptados internacionalmente, que permitan su fácil consulta, siendo responsabilidad de la autoridad correspondiente el manejo y la amplia difusión de la misma, para la promoción de la industria.

Artículo 339. Carácter de la información minera. Declárese de utilidad pública la obtención, organización y divulgación de información relativa a la riqueza del subsuelo, la oferta y estado de los recursos mineros, y la industria minera en general. En consecuencia, los concesionarios de títulos mineros o propietarios de minas están obligados a recopilar y suministrar, sin costo alguno, tal información a solicitud de la autoridad minera.

Las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que posean o procesen información relativa a la riqueza minera o la industria extractiva deberán suministrarla a la autoridad minera.

Artículo 340. Información de los particulares. Los particulares concesionarios o los propietarios de minas deberán colaborar a actualizar el Sistema de Información Minera anualmente, en los términos y condiciones que fije la autoridad minera. La información a suministrar durante las fases de exploración y explotación deberá orientarse a permitir el conocimiento de la riqueza del subsuelo, el proyecto minero y su desarrollo.

Artículo 341. Información de otras entidades públicas. Todas las autoridades que, en virtud de las funciones que desempeñan, posean información relacionada con el conocimiento del subsuelo minero, la industria minera, la comercialización de minerales, los aspectos de gestión ambiental y los relacionados con los grupos étnicos, deberán, a solicitud de la autoridad minera, enviarla en los términos y condiciones que señale con destino al Sistema Nacional de Información Minera. Será causal de mala conducta en materia grave, la no colaboración oportuna con la autoridad encargada del Sistema, para los fines establecidos en el presente Capítulo.

Artículo 342. Responsabilidad. Para garantizar que la información con destino al sistema que conforme el Sistema de Información Minera cumpla con los objetivos de este y reúna las características señaladas en el presente Capítulo, la autoridad minera será responsable de:

1. Diseñar el contenido, condiciones y características de la información que los obligados deban suministrar.

2. Velar por el cumplimiento de la obligación de envío de la información al Sistema.

3. Practicar pruebas de control de la calidad de la información.

4. Generar estadísticas relevantes con base en la información disponible para contribuir a los procesos de planeación y promoción de la industria minera.

5. Estructurar e implementar mecanismos eficientes para la divulgación oportuna de la información.

Los artículos referentes al SIMCO en la ley 685 fueron reglamentados mediante el Decreto 1993 de 2002[172] y delegada su administración en la UPME mediante Resolución 181515 de 2002. Posteriormente en la reestructuración de la UPME, se le asigna esta función de manera definitiva según el artículo 14 del Decreto 1258 de 2013. Esto se encuentra confirmado con la nueva reestructuración de la UPME según Decreto 2121 de 2023.

- Catastro minero

Decreto 2345 de 2008. Ingeominas, en su calidad de autoridad minera delegada, en consonancia con los avances tecnológicos y con la normatividad existente, desarrolló una plataforma tecnológica denominada "Catastro Minero Colombiano", que garantiza el acceso en igualdad de condiciones y transparencia a los interesados, en solicitar el derecho a explorar y explotar minerales en Colombia, mediante la radicación de propuestas de contratos de concesión por medios electrónicos

Decreto 1829 de 2012, artículo 1. La Agencia Nacional de Minería (ANM), como Autoridad Minera Concedente, en el ámbito de su competencia, implementará el nuevo sistema de radicación de: (i) Propuestas de contrato de concesión, (ii) solicitudes de legalización, y (iii) autorizaciones temporales, a través de medios electrónicos - vía internet, el cual reemplaza el sistema de radicación adoptado mediante el Decreto Reglamentario 2345 de 2008.

- Sistema Integral de Gestión Minera (SIGM)

Creado por el Artículo 2.2.5.1.2.1 del decreto 1073 de 2015, que fue sustituido por el decreto 2078 de 2019. Artículo 2.2.5.1.2.3: El Sistema Integral de Gestión Minera (SIGM) constituye la plataforma tecnológica para la radicación, gestión y evaluación de propuestas de contrato de concesión minera y de los demás trámites y solicitudes mineras, el seguimiento y control al cumplimiento de las obligaciones emanadas de los títulos mineros y de las demás actividades cuya competencia radique en la autoridad minera o las recibidas por delegación, de acuerdo con lo previsto en la ley; así como para la comunicación y notificación de las decisiones de la autoridad minera en el territorio nacional.

Actualmente, el SIGM, administrado por la Agencia Nacional de Minería (ANM) como autoridad minera nacional, corresponde a la plataforma tecnológica que contiene el catastro minero, conocida como Anna Minería.

- Banco de Información Minera (BIM)

Es el repositorio oficial de Colombia con la función de recibir, preservar, custodiar, suministrar y administrar toda la información técnica geológica y de conocimiento del subsuelo, que ha sido recopilada por los titulares mineros como resultado de las actividades de prospección, exploración y explotación de minerales, en el desarrollo de los contratos suscritos con la autoridad minera en el territorio nacional.

El Artículo 339 de la Ley 685 del 2001, establece la obligación de los concesionarios de títulos mineros o propietarios de minas, de suministrar a la autoridad minera, la información relativa al subsuelo que recopilan en desarrollo de sus actividades.

El numeral 9° del artículo 4° del Decreto-Ley 4134 de 2011 establece como función de la Agencia Nacional de Minería (ANM), entre otras, la de determinar la información geológica que los beneficiarios de títulos mineros deben entregar, recopilarla y suministrarla al Servicio Geológico Colombiano.

La resolución 564 de 2019 de la Agencia Nacional de Minería y el Servicio Geológico Colombiano, adopta el Manual de Suministro y Entrega de la Información Geológica Generada en el Desarrollo de Actividades Mineras.

2.2. Funcionamiento y relación de los sistemas de información del sector minero

El acceso a la información minera por parte de la ciudadanía y los organismos de control en Colombia ha presentado falencias y enfrentado diversos retos. Para solucionar esta situación, en el año 2008 se creó el catastro minero, el cual pretendía atender la necesidad de centralizar y organizar de manera estructurada y espacializada la titulación minera del país; sin embargo, en el año 2011 se suspendió para implementar un plan de descongestión y mejora de la plataforma, de tal manera que cumpliera adecuadamente sus fines. En un contexto de alto flujo de solicitudes mineras que generaron represamiento y congestión del catastro, sumado a la alta conflictividad socioambiental desencadenada por el aumento de la titulación minera, no se garantizó el acceso a la información por parte de la ciudadanía y se propició la ocurrencia de situaciones contrarias al ordenamiento minero legal del país, como la superposición de títulos, o el otorgamiento en zonas donde no estaba permitida la minería (Serrato-Valdés, 2022).

Desde entonces, la Contraloría General de la República advirtió sobre el daño ambiental que podría ocasionar la falta de sistemas de información adecuados y actualizados, que brinden transparencia en la administración de los recursos minerales y la fiscalización, y que sean capaces de interoperar de manera eficiente con las entidades ambientales, pues podría detonar problemáticas ambientales y sociales e incumplimientos del sector y de convenios internacionales suscritos por el país en materia ambiental (Contraloría General de la República, 2013).

Si bien en el 2019 se creó el Sistema Integral de Gestión Minera (SIGM) llamado Anna Minería, que cumplió con la automatización y optimización del catastro minero e integró la información de áreas protegidas proporcionada por la autoridad ambiental, según la reglamentación de zonas excluibles y restringidas de la Ley 685 del 2001, el Consejo de Estado, a través de la Sentencia de Ventanilla Minera, considera que sigue existiendo una falencia en la ausencia de una funcionalidad que permita conocer y exigir el cumplimiento de los estándares técnicos y ambientales durante las distintas fases del proyecto minero, esto debido a que, aun en la actualidad, las autoridades ambientales y minera no cuentan con una herramienta tecnológica adecuada que les permita atender a sus deberes de fiscalización del componente técnico-ambiental de los proyectos mineros de manera integral y articulada.

Esto evidencia un déficit en la interoperabilidad del sector ambiental y el sector minero, pues, como considera el Consejo de Estado: "si la autoridad minera no conoce [e integra] los conceptos, decisiones y reportes de la autoridad ambiental, no podrá actuar de forma articulada, complementaria, coordinada y subsidiaria en el ejercicio de las funciones que también le encomendó el legislador … en cuanto a los deberes de fiscalización preventiva y correctiva que le asisten" (Serrato-Valdés, 2022).

Lo anterior muestra cómo no basta con integrar capas geográficas a los sistemas de información para garantizar la coordinación interinstitucional en la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones técnicas y ambientales de los titulares mineros, como lo demanda el régimen jurídico de la gestión ambiental de la industria minera. Se requiere, entre otros niveles de coordinación, el desarrollo de sistemas de información que vinculen información óptima y actualizada de las labores de administración y fiscalización que adelantan todas las entidades involucradas, atendiendo, además, al dinamismo de los cambios de dicha información y del marco regulatorio del sector.

Un enfoque socioambiental en la administración e interoperabilidad de los sistemas de información del sector minero es fundamental para garantizar el cumplimiento de los estándares ambientales de la actividad minera, y para atender la conflictividad social asociada a esta. En el informe "Minería en Colombia: Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos" del año 2013, la Contraloría General de la República dijo que "al privilegiar la dimensión económica de la minería se subordinaron los demás aspectos del desarrollo integral a los beneficios de la inversión extranjera, a los montos de explotación y exportaciones, a los ingresos del Estado y afán de lucro de los particulares, que si bien es legítimo, de ninguna manera puede suplantar el interés general de los propietarios de los recursos naturales no renovables (RNNR). En un nuevo escenario, son tan importantes estos indicadores como la sostenibilidad ambiental, la biodiversidad y sus fuentes hídricas, el índice de necesidades básicas insatisfechas y las tasas de analfabetismo, salud y el bienestar de la comunidad. De manera que el Estado, con la misma prestancia con que informa al país sobre los "beneficios" económicos de la gran minería, igual debe hacer públicos y con la misma regularidad las estadísticas ambientales y sociales" (Garay, *et al.* 2013). Este llamado no pierde vigencia ante los retos que enfrentan hoy los sistemas de información del sector minero, pues como advirtió también el fallo de Ventanilla Minera, las falencias de dichos sistemas en aspectos técnicos, sociales y ambientales son una de las causas directas de la transgresión de los derechos colectivos por parte del sector minero y de la detonación de conflictividad socioambiental.

Además de la inminente necesidad de interoperabilidad de los sistemas de información del sector minero con los del sector ambiental, también hay retos de integración e interoperabilidad entre los sistemas del sector: SIMCO, SIGM, BIM y los Sistemas de Información Oficial (SIO) de cada entidad adscrita y vinculada al Ministerio de Minas y Energía. En la investigación "Evaluación del sistema de información del sector minero colombiano (OSS) 2010-2018", la Contraloría General de la República advirtió que "los sistemas de información que han desarrollado las entidades del sector minero a lo largo del tiempo, de acuerdo con sus funciones y competencias, han tenido una limitada interoperabilidad entre ellos y constan de un diseño e implementación que dista de las necesidades e intereses del sector para su crecimiento y desarrollo del país". Puntualiza la necesidad de contar con un sistema altamente confiable, actualizado, interoperable y amigable con los usuarios (Contraloría General de la República, 2019).

El SIMCO, administrado por la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), tiene como objetivo recopilar y gestionar información relacionada con la actividad minera en Colombia; sin embargo, dado que la totalidad de información primaria y secundaria del sector no es producida por la UPME, se hace imprescindible contar con los mecanismos que garanticen el flujo eficiente hacia el sistema. El acceso a información actualizada derivada de instrumentos esenciales para el conocimiento de las actividades del sector, como el formato básico minero - FBM, el catastro minero o el registro minero, así como el acceso a la información del potencial de recursos del subsuelo, es escaso o nulo. Esto ha sido una falencia en términos de interoperabilidad de los sistemas hasta el momento, lo que imposibilita que el SIMCO cumpla su objetivo y, lleva en ocasiones a duplicidad de esfuerzos y de información.

A pesar de que el artículo 6 del Decreto 1993 de 2002 establece que las entidades del sector minero deben prestar apoyo al administrador del SIMCO, los acuerdos entre las entidades para que la información fluya hacia este sistema son pocos y carecen de elementos de formalización y gobierno. Sumado a esto, las reestructuraciones del sector y dentro de cada entidad, no han permitido que existan metodologías y estándares formales y unificados para la producción de

[172] En este decreto se define el contenido del SIMCO

información y desarrollo de los sistemas de información oficial de cada entidad, de tal manera que sean interoperables y de fácil acceso. Se requiere un marco normativo claro que reglamente los procedimientos y competencias para la interoperabilidad de los sistemas de información existentes en todas las entidades que producen información relevante para el sector, además de acuerdos institucionales que permitan la estandarización, calidad e integración de dicha información.

Por otro lado, además de las falencias para acceder a la información del sector público que ya se han descrito, no existen mecanismos eficaces que recopilen y comuniquen la información de los actores privados del sector minero. Según el informe sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente de la vigencia 2018-2019 que se presentó al Congreso de la República en el año 2020 "las empresas no remiten información completa, oportuna y confiable y en otros casos la información evidencia incumplimientos a las obligaciones ambientales sin que la autoridad actúe en consecuencia" (Serrato-Valdés, 2022). El acceso transparente a la información producida tanto por las entidades públicas como por actores privados es fundamental para fortalecer la gobernanza y llevar a cabo la rendición de cuentas de los ámbitos público y corporativo, pues permite que la ciudadanía y los organismos de control puedan vigilar permanentemente el funcionamiento del sector.

Iniciativas internacionales como EITI (Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva), de la que Colombia hace parte, establece un estándar global en materia de transparencia y rendición de cuentas del sector en toda la cadena extractiva, en la que se divulga información económica, de producción, de avance del conocimiento de reservas minerales, de licenciamiento ambiental, de beneficios sociales y de pagos ambientales por parte de las empresas. Esta estrategia aporta a la mitigación de la corrupción, brinda sustento para la creación de políticas públicas y proporciona datos abiertos de la gestión sectorial a la ciudadanía. Sin embargo, debido a que la iniciativa es voluntaria, solo las empresas que decidan vincularse están llamadas a proporcionar la información. En este sentido, se requiere ampliar el llamado a la transparencia de la información del sector privado, así como mayor profundidad y particularización en ella.

En concordancia con lo anterior, la mencionada Sentencia de Ventanilla Minera, en su orden 2, ordenó al Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Minería y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, efectuar la revisión y ajuste del SIGM (Anna Minería), con el propósito de habilitar funcionalidades que permitan, en tiempo real, tramitar y fiscalizar el componente ambiental de los títulos mineros, garantizando la usabilidad, accesibilidad, funcionalidad e interoperabilidad de los datos y plataformas tecnológicas implementadas en ambos sectores, generando las condiciones que permitan mejorar el trámite, comunicación, coordinación, evaluación, seguimiento y auditoria minero ambiental. Además, **recomienda la actualización continua de datos, el fortalecimiento de la colaboración institucional y la creación de canales que permitan el flujo de información en tiempo real** (Serrato-Valdés, 2022).

2.3. Sistemas de información en la Nueva Ley Minera (NLM)

Uno de los pilares de la NLM es la **gestión del conocimiento minero**, que plantea la operación, integración, interoperabilidad y actualización de la red de plataformas tecnológicas para la planificación minera socioambiental, la contratación en áreas para el desarrollo de actividades mineras, la fiscalización en el cumplimiento de las obligaciones emanadas de los títulos, contratos y/o convenios mineros, y en términos generales, la gestión del conocimiento y administración de la actividad minera del país.

En desarrollo de este pilar, el proyecto incorpora el Título VII , que se refiere a los sistemas de información del sector minero. Este título establece las bases para la creación, articulación y fortalecimiento de plataformas y herramientas tecnológicas que permitan consolidar, actualizar y disponer información técnica, ambiental, social y económica relacionada con las actividades mineras en el país.

Dichos sistemas buscan garantizar la transparencia, mejorar la gestión institucional, facilitar la toma de decisiones y fortalecer los procesos de fiscalización, seguimiento y control. Además, promueven el acceso público a la información, con el fin de generar confianza ciudadana, facilitar el ejercicio del control social y contribuir a una planificación minera más eficiente, participativa y sustentable.

Esta red de plataformas tiene como objetivo recopilar, procesar, divulgar y poner a disposición de las entidades estatales y la ciudadanía, información relevante para la gestión, planificación y toma de decisiones informadas relacionadas con el aprovechamiento de minerales. Los sistemas de información dictaminados por la NLM son:

- Sistema de Información Minera Colombiano (SIMCO) administrado por la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) (artículo 225).
- Sistema Integral de Gestión Minera (SIGM), que contiene los subsistemas de catastro minero, fiscalización minera, trazabilidad a la comercialización de minerales, fomento minero y gestión del conocimiento minero; así como el registro único de mineras y mineros informales y el registro de minería artesanal (artículo 239).
- Sistema de Información Oficial (SIO) de cada entidad del sector minero (artículo 226).
- Banco de Información Minera (BIM) como repositorio oficial de Colombia para la información técnica geológica y de conocimiento del subsuelo (artículo 228).

La NLM retoma los sistemas de información que han sido creados a través de instrumentos normativos anteriores, buscando subsanar las falencias a través del ordenamiento de sus funciones y administración, de forma integrada e incluyendo criterios de transparencia, interoperabilidad, inclusión de componentes socioambientales, calidad de la información, gobernanza de los datos y periodicidad en la entrega de información, según corresponda (artículo 231). Identificando otros sistemas como el Registro Único de Tierras Despojadas, Información de Áreas Protegidas y Licenciamiento Ambiental, registros de control a la comercialización, entre otros, que permitan la comunicación constante con otras entidades encargadas del control y la reglamentación, que puedan apoyar la gestión de toda la cadena de aprovechamiento de minerales.

Además de la importancia de reglamentar estos sistemas de información para garantizar la interoperabilidad, transparencia y acceso a la información, su adecuado funcionamiento es fundamental para:

- Toma de decisiones informada: La disponibilidad de información actualizada y confiable es esencial para la toma de decisiones informadas en la gestión de la actividad minera, permitiendo evaluar impactos, identificar oportunidades y diseñar políticas y estrategias efectivas.
- Monitoreo y control: Los sistemas de información facilitan el monitoreo y control de las operaciones mineras, permitiendo verificar el cumplimiento de normativas ambientales, sociales y laborales, así como identificar posibles riesgos y áreas de mejora.
- Planificación y gestión eficiente: La información recopilada a través de los sistemas de información ayuda en la planificación y gestión eficiente de las actividades mineras, optimizando recursos, minimizando impactos negativos y promoviendo prácticas sustentables.
- Promoción de buenas prácticas: Los sistemas de información pueden ser utilizados para promover y difundir buenas prácticas en el sector minero, fomentando la adopción de estándares de calidad, seguridad y responsabilidad social corporativa.

La NLM, con la convicción de que el uso eficaz y apropiado de la tecnología de la información fomenta la legalidad, la objetividad y la transparencia, busca generar garantías que regulen el correcto funcionamiento de los sistemas de información del sector, respondiendo a las necesidades actuales que demanda la sociedad colombiana y con miras a que la minería sea un sector que siga aportando al desarrollo del país bajo el cumplimiento estricto de principios de protección ambiental, de participación ciudadana, de sustentabilidad y de los compromisos legales y éticos que le convocan.

1.6. TÍTULO OCTAVO: SEGURIDAD JURÍDICA, RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y DISPOSICIONES FINALES

Esta propuesta normativa busca garantizar la seguridad jurídica para los inversionistas del sector, al contribuir a establecer reglas claras en la solicitud de contratos que habilitan la exploración y aprovechamiento del recurso minero, al evitarles riesgos de solicitar áreas en las cuales existe una gran probabilidad de que se declaren como zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales y del ambiente y, en consecuencia, sean posteriormente excluidas de la actividad minera. El inversionista se verá protegido en la medida en que no se le generará una expectativa de proyecto minero en un área que no tendrá licenciamiento ambiental por estar excluida de la minería y no incurrirá en costos que no podrá recuperar.

Adicionalmente, el proyecto de ley pretende generar parámetros de actuación que permitan hacer una planeación, administración y aprovechamiento minero, para que la actividad minera responda a los estándares de derechos humanos, a las necesidades de protección del ambiente y la biodiversidad y para que la minería se convierta en una industria que contribuya al desarrollo nacional desde una visión estratégica al tiempo que aporta efectivamente a la generación de ingresos y su adecuada distribución para el bienestar social, a la transición energética justa, a la crisis climática y a la construcción de paz.

Teniendo en cuenta lo anterior, el proyecto de ley incluye unas disposiciones especiales sobre el régimen aplicable a los contratos vigentes, régimen de transición y favorabilidad, sobre los efectos de la nueva norma respecto de situaciones preexistentes y nuevas, así:

> ***Artículo 253. Régimen Aplicable a Contratos Vigentes.*** *A los títulos y contratos mineros vigentes a la promulgación de esta ley, les serán aplicables las normas bajo las cuales fueron perfeccionados, por lo tanto, las condiciones, términos y obligaciones serán cumplidos conforme a las mismas.* ***La prórroga de contratos celebrados conforme ley anterior, seguirá dicha normativa.***
>
> *En consecuencia, esta nueva normativa no afecta la validez de los contratos de concesión minera, contratos especiales de concesión minera, las licencias de exploración, permisos o licencias de explotación, contratos de explotación y contratos celebrados sobre áreas de aporte, vigentes al momento de su entrada en vigor.*
>
> *Por su parte, las multas, sanciones y caducidad,* ***por el incumplimiento contractual, se rigen por la ley vigente al momento de la infracción.***
>
> *Quedan a salvo las situaciones jurídicas individuales, subjetivas y concretas provenientes de títulos de propiedad privada de minas perfeccionadas antes de la vigencia del presente estatuto.*
>
> ***Artículo 254. Disposición Transitoria. Solicitudes de contratos de concesión minera.*** *Los proponentes de solicitudes de contratos de concesión, contrato de concesión con requisitos diferenciales, formalización minera, legalización minera, áreas de reserva especial, y demás figuras establecidas en la legislación anterior a esta ley, cuyo término de diez (10) días dispuesto por el artículo 279 de la Ley 685 de 2001, hubiere comenzado a correr y no cuenten con documentos pendientes a su cargo, podrán presentar a la autoridad minera solicitud de aplicación del régimen que considere más conveniente. Para lo cual manifestarán expresamente y por escrito, dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, si pretenden la aplicación de la Ley 685 de 2001 o de la presente norma. La autoridad minera resolverá* ***mediante acto administrativo motivado*** *la solicitud indicando el régimen que le será aplicable a cada caso.*

Parágrafo. *Las solicitudes o propuestas de contrato de concesión y demás figuras en curso que no se encuentren en las condiciones descritas en el artículo anterior, podrán continuar su trámite legal, acogiéndose a las disposiciones contenidas en la presente ley, para lo cual se les concederá el término de tres (3) meses para hacer los ajustes correspondientes. La autoridad minera adelantará los análisis pertinentes a través de los cuales se determinará si el área solicitada es apta para la minería, para lo cual implementará el procedimiento establecido para la declaración de áreas aptas.*

Artículo 255. Favorabilidad en beneficios y prerrogativas. *Los términos, condiciones y obligaciones establecidas en las leyes anteriores para los beneficiarios de títulos y contratos mineros perfeccionados, serán cumplidas conforme a dichas leyes y a las cláusulas contractuales correspondientes, sin perjuicio de serles aplicables los beneficios de orden operativo y técnico, así como las facilidades y eliminación o abreviación de trámites e informes que se consignan en esta ley, con excepción de las referentes a las condiciones o contraprestaciones económicas. En lo que corresponde a la reversión de bienes se estará a lo dispuesto en el artículo 112 (Reversión de activos mineros y productivos) de esta ley.*

Solicitudes de contratos

La regla general es que los efectos de la norma se apliquen de manera inmediata, lo cual supone que, no sólo regule las situaciones jurídicas que se presenten con posterioridad a su entrada en vigencia, sino también aquellas situaciones jurídicas, que, pese a nacer en vigencia de la ley anterior, sus consecuencias jurídicas se consolidan en vigencia de la nueva ley, lo cual se denomina el efecto retrospectivo de la ley[173]. Frente a este fenómeno, la Corte Constitucional ha señalado que:

> (…) El fenómeno de la retrospectividad, por su parte, es consecuencia normal del efecto general e inmediato de la ley, y se presenta cuando las normas se aplican a situaciones que si bien surgieron con anterioridad a su entrada en vigencia, sus efectos jurídicos no se han consolidado al momento en que cobra vigor la nueva ley. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha puntualizado que "el efecto en el tiempo de las normas jurídicas es por regla general, su aplicación inmediata y hacia el futuro, 'pero con retrospectividad, (…) siempre que la misma norma no disponga otro efecto temporal…'. De este modo, 'aquello que dispone una norma jurídica debe cumplirse de inmediato, hacia el futuro y con la posibilidad de afectar situaciones que se han originado en el pasado (retrospectividad), es decir, situaciones jurídicas en curso al momento de entrada en vigencia de la norma (…).
>
> (…) Este fenómeno ha sido abordado por este Tribunal como un "límite a la retroactividad, asociando su propósito a la satisfacción de los principios de equidad e igualdad en las relaciones jurídicas de los asociados, y a la superación de aquellas situaciones marcadamente discriminatorias y lesivas del valor de la justicia que consagra el ordenamiento jurídico colombiano, de conformidad con los cambios sociales, políticos y culturales que se suscitan en nuestra sociedad (…).[174]

[173] Corte Constitucional, sentencia C-147 de 1997.
[174] Corte Constitucional, sentencia SU-309 de 2019.

Por otro lado, se ha considerado a la ultraactividad como excepción a la retrospectividad, según la cual, las disposiciones reguladoras de ciertas situaciones especiales y concretas siguen manteniendo sus efectos aun cuando han sido derogadas o modificadas. Al respecto, la Corte Constitucional ha remarcado que:

> (…) La ultraactividad de la ley es un problema de aplicación de la ley en el tiempo y está íntimamente ligada al principio de que todo hecho, acto o negocio jurídico se rige por la ley vigente al momento de su ocurrencia, realización o celebración. Dentro de la Teoría General del Derecho, es clara la aplicación del principio *"Tempus regit actus"*, que se traduce en que la norma vigente al momento de sucederse los hechos por ella prevista, es la que se aplica a esos hechos, aunque la norma haya sido derogada después. Esto es lo que explica la Teoría del Derecho, la denominada ultractividad de las normas, que son normas derogadas, que se siguen aplicando a los hechos ocurridos durante su vigencia. Este fenómeno se presenta en relación con todas las normas jurídicas, cualquiera que sea su naturaleza: civil, comercial, penal, etc. (…).
>
> (…) Y claro, el legislador bien podrá ordenar también que ciertas disposiciones legales formalmente derogadas, continúen produciendo efectos en torno a determinadas hipótesis, dada la favorabilidad que ellas puedan reportar a sus destinatarios. Poniéndose de relieve una coexistencia material de reglas sobre un mismo punto, de suerte que mientras la nueva ley se enerva bajo la figura de la inaplicación, por su parte la antigua ley prolonga su existencia al tenor de la ultraactividad, que es, ni más ni menos, que la metaexistencia jurídica de una norma derogada, por expresa voluntad del legislador. La cláusula general de competencia del Congreso de la República así lo avala, en tanto lo irradia de facultades para crear, mantener, modificar o derogar la legislación que estime oportuna y conveniente; siempre y cuando lo haga en consonancia con los parámetros constitucionales vistos, dentro de los cuales militan el debido proceso y el derecho a la igualdad (…).[175]

De acuerdo con lo anterior, las nuevas solicitudes mineras, se regirán por lo dispuesto en la presente norma, por el efecto general de aplicación inmediata de la norma frente a las situaciones que surjan con posterioridad a su entrada en vigencia.

Sin embargo, previendo esas situaciones iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la norma que aún no se han consolidado, el proyecto normativo incorporó disposiciones especiales de transición, para los solicitantes bajo regímenes anteriores, que se encuentren en una situación determinada al momento de la entrada en vigencia de la nueva norma, con el fin de que puedan optar por continuar su trámite bajo la norma anterior o sujetarse a la nueva.

Contratos vigentes

En materia contractual, el artículo 38 de la Ley 153 de 1887 prevé que en todo contrato se entienden incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración, excepto las concernientes al modo de reclamar en juicio los derechos resultantes del mismo, es decir, las normas procesales (numeral 1) y las que señalan penas para el caso de infracción de lo estipulado, eventos que se castigarán con arreglo a la ley bajo cuya vigencia se hubiere confirmado la respectiva infracción (numeral 2).

[175] Corte Constitucional, sentencia C-763 de 2002.

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia ha señalado que:

> *(…) Es principio aceptado generalmente que a los contratos debe aplicarse la ley vigente en el momento de su celebración y que las leyes nuevas no pueden alterar las relaciones contractuales. Este principio, tiene necesariamente sus excepciones, como cuando no han sido realizados la totalidad de los actos adquisitivos del derecho a la prestación. Pero, tratándose de contratos perfeccionados, celebrados con las formalidades legales, y que han tenido su cumplimiento normal, la ley aplicable es la que regía en el momento de que se celebró la convención (…)*[176]

Esta norma se opone al efecto general inmediato de una nueva ley y privilegia su irretroactividad en el ámbito de los contratos, pues la nueva norma no puede regular o afectar las situaciones jurídicas consolidadas[177], e incluso materializa la ultraactividad de normas derogadas en tanto siguen rigiendo el negocio jurídico. Ello justifica en que los contratos no pueden estar sujetos a los cambios constantes y repentinos de la legislación, en tanto generarían inestabilidad e incertidumbre en las relaciones jurídicas[178], sino que, por el contrario, estos deben gozar de estabilidad y seguridad, pues así se promueve la confianza y se facilitan las relaciones jurídicas[179].

En ese sentido, ante una modificación normativa en materia contractual, en principio, los contratos se exceptúan del efecto inmediato de la nueva norma, por lo que se les debe continuar aplicando la ley vigente al momento de su celebración, en el marco de la ultraactividad de las normas contractuales. Es por ello por lo que su existencia, validez y efectos (derechos y obligaciones) queda sujeto al imperio de la ley vigente al momento en que la obligación nació y, por ende, en principio, no puede aplicarse una ley nueva a las obligaciones nacidas antes de ella[180].

Sobre el particular, el Consejo de Estado ha señalado que *"[e]n definitiva, la regla general enseña que a los contratos en lo relativo a sus elementos de existencia, validez y sus efectos (derechos y obligaciones), se les aplica la ley existente al momento de su nacimiento o celebración, lo cual implica que, en principio, la ley nueva no puede entrar a suprimirlos o modificarlos, so pena de una ilegítima retroactividad."*[181]

No obstante lo anterior, en línea con lo reconocido por la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado también ha señalado que la regla general de irretroactividad de la ley tiene varias excepciones, constituidas fundamentalmente por circunstancias especiales que favorezcan tanto al destinatario de la norma como a la consecución del bien común de manera concurrente[182]. En ese sentido, ha indicado que *"si bien las normas pueden ser reformadas o alteradas por una ley posterior que indique expresamente su aplicación retrospectiva o incluso retroactividad para determinado aspecto en algún tipo específico de contrato, ello constituye una excepción que debe ser expresa y estar fundamentada en razones de orden público o interés general"*[183].

[176] Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, providencia de 9 de mayo de 1938, XLVI, 488.
[177] Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera Subsección C, sentencia del 23 de septiembre de 2021, Rad. 25000232600019961180201 (25231).
[178] Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia de 16 de abril de 1940, XLIX, 448.
[179] Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 2 de septiembre de 2004, Rad. (14578).
[180] Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, providencia de 9 de mayo de 1938, XLVI, 488, [fundamento jurídico VII].
[181] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 22 de agosto de 2013, radicado 68001231500019980112201, (22947).

En conclusión, aunque en principio a los contratos se les aplica la ley existente al momento de su nacimiento o celebración en lo relativo a sus elementos de existencia, validez y sus efectos (derechos y obligaciones), es posible que una ley posterior indique expresamente su aplicación retrospectiva, o incluso la retroactividad para determinado aspecto en algún tipo específico de contrato, lo cual constituye una excepción que debe ser expresa y estar fundamentada en razones de orden público o interés general.

En lo que respecta la exploración y explotación de minerales, el Consejo de Estado ha señalado que, *"por regla general, en materia contractual, la ley promulgada con posterioridad debe respetar el acuerdo de voluntades que se ha concretado con la ley anterior[49]*[184]*, salvo que se configure alguna de las excepciones previstas expresamente en la regulación minera"*[185].

Se tiene entonces que la planeación, administración y aprovechamiento minero socioambiental, involucra decisiones y acciones sobre recursos naturales renovables y no renovables de titularidad del Estado entendido como Nación, entidades territoriales y población, que son del interés de todos los colombianos. En este sentido, el proyecto de ley plantea una mirada más comprensiva de los diferentes factores que hacen parte de la actividad, desde su planeación, pasando por todas las fases del ciclo minero, hasta su postcierre, como herramientas para la protección del patrimonio ambiental, ecológico y cultural, lo cual constituye un tema de orden público e interés general.

Por lo tanto, esta propuesta consagra expresamente algunas disposiciones normativas, cuya aplicación se prevé de manera inmediata frente a las situaciones jurídicas no consolidadas, dentro de un periodo de transición, de tal forma que la norma pueda cumplir el propósito superior, en el marco de los 19 principios orientadores de la actividad.

Sobre este punto, resulta de la mayor relevancia señalar que la jurisprudencia de las Altas Cortes ha señalado que ni en materia ambiental ni en materia minera existen derechos

[182] Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 9 de febrero de 2011, Rad. 20001233100019970355001 (15686).
[183] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 22 de agosto de 2013, radicado 68001231500019980112201, (22947).
[184] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 9 de febrero de 2011, radicación 15686.
[185] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C auto de 24 de abril de 2024, Rad. 73001233300020210024201 (69707).

adquiridos, al ser cuestiones de derecho público[186], en tanto la titularidad de los recursos naturales renovables y no renovables recae en cabeza del Estado. Al respecto, la Corte Constitucional establece que "*en materia de derecho público, la noción de derechos adquiridos tiende a diluirse, pues esta noción, admitida universalmente se refiere sustancialmente a los derechos que regulan las leyes civiles*"[187]. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que:

> Tampoco se violan los derechos adquiridos, en razón de que cuando un derecho adquirido se encuentra enfrentado a un derecho ambiental de naturaleza colectiva, si el primero pone en peligro la conservación o sostenibilidad del segundo, siempre la autoridad deberá proteger este último.
>
> (...)
>
> Una teórica discusión jurídica en materia ambiental, sobre cuales derechos prevalecen, la resuelve la propia Constitución, al reconocer la primacía del interés general, bajo las condiciones del artículo 1o. Al señalar que la propiedad privada no es un derecho absoluto, sino que "es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica" (art. 58, inciso 2). Además, señala la Constitución, que el Estado debe "prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados." (art.80). Así mismo, establece dentro de los deberes de la persona y del ciudadano la obligación de "proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano" (art. 95, ordinal 8)".[188]

Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha señalado que *"el contrato de concesión para la explotación de recursos naturales no limita la potestad estatal de ejercer control sobre el desarrollo de la actividad, dado que es deber del Estado lograr el uso eficiente de los recursos, su preservación, disponibilidad y aprovechamiento"*[189]. Siguiendo esta línea, el Consejo de Estado ha señalado en varios pronunciamientos que no existen derechos adquiridos en materia ambiental derivados del contrato de concesión minera, por aplicación del principio de precaución[190].

Prórrogas

Como se indicó previamente, en principio, en materia de contratos, cuando la ley ha definido el marco dentro del cual pueden los contratantes fijar los términos en los cuales ha de desarrollarse la relación negocial, la ley promulgada con posterioridad deba respetar el acuerdo de voluntades que se ha concretado con la ley anterior, salvo que se consagre expresamente la excepción en la norma, con fundamento en razones de orden público o interés general.[191]

Considerando este escenario, el proyecto normativo consideró expresamente que la prórroga de contratos celebrados conforme a la ley anterior seguirá dicha normativa. Esta disposición ha sido incorporada expresamente en regulaciones mineras anteriores, reconocidas por el Alto Tribunal contencioso administrativo.[192] En todo caso, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado sobre la prórroga de los contratos que:

> *(...) la prórroga puede celebrarse si constituye en cada caso concreto un medio adecuado, eficiente, económico y eficaz para realizar el interés público o general involucrado en el respectivo contrato, y no exclusiva ni principalmente para favorecer al contratista respectivo."*
>
> *En consecuencia, la prórroga de cualquier contrato celebrado por una entidad estatal debe obedecer, no solamente a la voluntad de las dos partes, sino en especial, a la decisión consciente, informada, razonada y deliberada de la entidad pública contratante, luego de evaluar las opciones jurídicas que tenga a su disposición en cada caso, con relación a la terminación o a la continuación del contrato, y de analizar cuidadosamente sus costos, riesgos, ventajas y, en general, sus pros y contras.*
>
> *Por lo tanto, no puede considerarse que la prórroga de los contratos estatales constituya un derecho del contratista. Ni siquiera en los contratos celebrados entre particulares existe ese derecho en cabeza de alguna de las partes contratantes, o de las dos, salvo que se haya pactado una cláusula de prórroga automática y se den las condiciones para que la misma opere, o bien que se haya estipulado expresamente ese derecho, ora que la ley lo establezca directamente, respetando los principios constitucionales, como sucede en algunos eventos*[193]*. Fuera de tales hipótesis, lo que tiene el contratista del Estado es una mera y legítima expectativa a que el contrato se prorrogue y, por supuesto, el derecho a solicitar o pedir que la prórroga sea evaluada por la entidad contratante y le informe su posición al respecto.*

En ese escenario se conserva la expectativa del contratista de poder solicitar prórroga y que la misma sea estudiada conforme a la normatividad vigente a la suscripción del contrato.

Multas, cláusula penal pecuniaria, caducidad y declaratoria de incumplimiento

Como se indicó previamente, en materia contractual, el artículo 38 de la Ley 153 de 1887 prevé que en todo contrato se entienden incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración. Sin embargo, la misma disposición contempla como excepciones las normas procesales y las que señalan penas para el caso de infracción.

Así, el numeral 2 del artículo 38 de la Ley 153 de 1887 indica que no se entienden incorporadas al contrato las normas vigentes al tiempo de su celebración *"que señalan penas para el caso de infracción de lo estipulado; la cual infracción será castigada con arreglo a la ley bajo la cual se hubiere cometido"*.

De acuerdo con esta regla especial en materia contractual, la imposición de una pena por un incumplimiento se rige por la ley vigente al momento de la infracción, incluso si las normas anteriores -vigentes a la celebración del contrato- o posteriores, resultan más favorables para el infractor.[194] En línea con lo anterior, el artículo 101 del proyecto establece que, en caso de declararse la caducidad del contrato minero, el contratista deberá cumplir o garantizar todas las obligaciones mineras, ambientales, económicas, sociales y laborales que le sean exigibles.

Sobre el particular, la jurisprudencia ha señalado que *"la sanción"*, comprende tanto la pena como la recompensa, pues es la consecuencia que se deriva del cumplimiento de los mandatos de la ley o de la transgresión de sus prohibiciones (artículo 6 del Código Civil - CC). En ese sentido, teniendo en cuenta que de acuerdo con el artículo 1602 CC, el contrato es ley para las partes, la pena corresponde a la consecuencia adversa que se impone a los contratantes por el incumplimiento de sus estipulaciones.[195]

El Consejo de Estado ha definido la multa contractual como *"aquella sanción pecuniaria de la cual puede hacer uso la administración en ejercicio de su función primordial de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato, con el objeto de constreñir o apremiar al contratista al cumplimiento de sus obligaciones, una que vez se verifique el acaecimiento de incumplimientos parciales en vigencia del plazo contractual."*[196]

En lo que respecta a la cláusula penal, el artículo 1592 del Código Civil establece que es aquella en que una persona, para asegurar el cumplimiento de una obligación, se sujeta a una *"pena"* que consiste en dar o hacer algo en caso de no ejecutar o retardar la obligación principal. El pacto de cláusula penal es elemento accidental del contrato que tiene por objeto, por una parte, apremiar compulsivamente al contratante incumplido para que cumpla sus obligaciones y, por otra, la indemnización de perjuicios por el incumplimiento.[197]

La declaratoria de caducidad es una forma de terminar el contrato. Al respecto, el artículo 13 de la Ley 80 de 1993, define la caducidad como *"la estipulación en virtud de la cual si se presenta alguno de los hechos constitutivos de incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencie que puede conducir a su paralización, la entidad por medio de acto administrativo debidamente motivado lo dará por terminado y ordenará su liquidación en el estado en que se encuentre. (...)"*. En ese sentido, constituye una pena para el contratista frente al incumplimiento del contrato.

La declaratoria de incumplimiento es una medida sancionatoria con que cuentan las entidades estatales para conminar al contratista para que cumpla el contrato, y busca la efectividad de las sanciones estipuladas en el contrato. En ese sentido, también comporta una pena.

Así las cosas, las multas, la cláusula penal pecuniaria, la caducidad y la declaratoria de incumplimiento, comportan una pena en tanto son la consecuencia para el contratista por el incumplimiento del contrato. En ese sentido, en los términos del numeral 2 del artículo 38 de la Ley 153 de 1887, las leyes para hacerlas efectivas no son las de la fecha de la celebración del contrato sino las vigentes al momento del incumplimiento o infracción.[198]

En el marco del fortalecimiento institucional para el control y vigilancia de la actividad minera, los artículos 101 a 109 del presente proyecto de ley introducen un régimen sancionatorio integral que responde a la necesidad de contar con mecanismos claros, proporcionales y garantistas para la imposición de sanciones frente al incumplimiento de las obligaciones contractuales en el sector minero.

El objetivo principal de este capítulo es garantizar la eficacia del principio de legalidad contractual, previsto en el artículo 1602 del Código Civil, conforme al cual el contrato tiene fuerza de ley para las partes. En consecuencia, el incumplimiento de las obligaciones pactadas en los contratos mineros debe generar consecuencias jurídicas efectivas, entre ellas las sanciones de tipo pecuniario, administrativo o contractual.

La jurisprudencia y la doctrina han señalado que las sanciones contractuales —como las multas, la cláusula penal, la declaratoria de incumplimiento y la caducidad— constituyen penas contractuales en tanto representan la consecuencia adversa por la transgresión de las obligaciones pactadas. Así lo ha reconocido el Consejo de Estado al definir la multa como una medida coercitiva que busca apremiar al contratista para el cumplimiento de sus deberes contractuales. Por su parte, el artículo 1592 del Código Civil regula la cláusula penal como una herramienta para garantizar el cumplimiento de una obligación, mediante la estipulación de una pena en caso de retardo o inejecución.

En este sentido, la caducidad prevista en los artículos 101 y 102, se consolida como una sanción de carácter contractual y administrativo que permite dar por terminado el contrato cuando el incumplimiento afecta de manera grave y directa su ejecución. El artículo 102 establece de manera detallada 24 causales de caducidad que abarcan situaciones de carácter jurídico, técnico, financiero, ambiental, social y de seguridad minera. Esta precisión normativa dota a la administración de herramientas claras y objetivas para actuar ante situaciones que pongan en riesgo el interés general, la sustentabilidad ambiental o los derechos de las comunidades.

Los artículos 103 a 106 complementan este régimen con figuras como la suspensión temporal, la sanción por abandono, la suspensión por razones de seguridad, y la imposición de multas de hasta cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes, según la gravedad de la infracción. Estas medidas permiten una respuesta escalonada y oportuna ante riesgos o incumplimientos, evitando que la única salida sea la terminación del contrato.

El procedimiento administrativo para la declaración de caducidad e imposición de sanciones, regulado en el artículo 107, garantiza el respeto por el debido proceso, estableciendo etapas claras para el requerimiento, descargos, presentación de pruebas y decisión de fondo, todo ello en los plazos previstos por la ley. Este procedimiento debe ser adelantado por un equipo interdisciplinario, asegurando criterios técnicos, jurídicos y ambientales, y previniendo conflictos de interés en la evaluación de los casos.

---

[186] Luna Gálvez y Correa Sánchez. (2015, p. 16)
[187] Corte Constitucional. Sentencia T-001 de 1992.
[188] Corte Constitucional. Sentencia C-293 de 2002.
[189] Corte Constitucional en sentencia C-443 del 2009.
[190] Cfr. Consejo de Estado mediante sentencia del 19 de julio de 2018 (expediente 55991) y Consejo de Estado dentro proceso con radicado 25002336000020130158001 (58707).
[191] Ver Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 9 de febrero de 2011, Rad. 20001233100019970355001 (15686); Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 22 de agosto de 2013, radicado 68001231500019980112201, (22947); Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C auto de 24 de abril de 2024, Rad. 73001233300020210024201 (69707).
[192] Cfr. Consejo de Estado, Concepto de 2 de diciembre de 2015, Rad. 11001030600020150005900(2252).
[193] Como, por ejemplo, el derecho que otorga el artículo 518 del Código de Comercio al comerciante-arrendatario para exigir la prórroga o "*renovación*" del contrato de arrendamiento sobre locales comerciales, cuando se dan las condiciones que dicha norma señala.
[194] Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección S, sentencia del 23 de septiembre de 2021, Rad. 25000232600019961180201 (25231).
[195] Ibidem.
[196] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección S, sentencia del 10 de septiembre de 2014, Rad. 80012315000199940982601(28875).
[197] Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección S, sentencia del 23 de septiembre de 2021, Rad. 25000232600019961180201 (25231).
[198] Ibidem.

Finalmente, el artículo 109 incorpora una disposición de carácter reparador y de justicia transicional, al facultar a la autoridad minera para actuar en los casos donde existan indicios de traslape entre la actividad minera y territorios afectados por dinámicas de despojo o abandono forzado. Esta norma permite armonizar el régimen minero con el marco de derechos de las víctimas de la violencia, particularmente lo dispuesto en los artículos 91 y 92 de la Ley 1448 de 2011.

En suma, el capítulo VII resuelve la necesidad de actualizar el régimen sancionatorio aplicable a los contratos mineros, con base en principios de legalidad, proporcionalidad, debido proceso y reparación; atendiendo a la protección del interés general.

Subcontratos

Los subcontratos son negocios jurídicos conexos que suponen la celebración de contratos accesorios a otro principal, entre un contratista del Estado y un tercero, en virtud del cual el subcontratista o tercero *"sustituye parcial y materialmente al primero, quien conserva la dirección general del proyecto y es responsable ante la entidad estatal contratante por el cumplimiento íntegro de las obligaciones derivadas del contrato adjudicado"*.[199]

Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado que:

> Esta institución hace surgir una relación jurídica autónoma entre el contratista del Estado y el sub contratista, es decir, independiente de la relación que preexiste entre el Estado y el contratista. En este sentido, las obligaciones que adquiere el sub contratista con el contratista sólo son exigibles entre ellos, y no vinculan a la entidad estatal –contratante–, en virtud del principio de relatividad del contrato –sólo produce efectos para las partes, no para terceros–, pero sin que ello limite o restrinja a la entidad estatal en la dirección general para ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato, a que se refiere el artículo 14 de la Ley 80.
>
> En este sentido, el contratista conserva frente a la entidad pública la responsabilidad por la ejecución del contrato, así que desde el punto de vista subjetivo la sub contratación es material y no jurídica, porque traslada el cumplimiento del contrato a un tercero, pero no sustituye al contratista[200],[201]

En ese sentido, la relación entre el contratista del Estado y el tercero, se seguirá rigiendo por el negocio jurídico suscrito entre ellos, con observancia de las normas de orden público dentro del ordenamiento jurídico.

Solicitudes de contratos

El artículo 40 de la Ley 153 de 1887 dispone:

> *Artículo 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.*
>
> *Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtirse las notificaciones.*
>
> *La competencia para tramitar el proceso se regirá por la legislación vigente en el momento de formulación de la demanda con que se promueva, salvo que la ley elimine dicha autoridad.*

Sobre la aplicación de la ley procesal en el tiempo, el artículo 40 transcrito ordena aplicarla a los juicios comenzados, pero mantiene la ultraactividad de la ley anterior en cuanto a los "términos que hubieren empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas" **(Cfr. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 27 de julio de 2011, Rad. 11001-03-06-000-2011-00040-00(2064)).**

---

[199] RAMÍREZ GRISALES, Richard S. La subcontratación. Serie: Las Cláusulas del Contrato Estatal. Editorial Librería Jurídica Sánchez R, Ltda. y Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA-. Medellín. pág. 26. Citado en Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 12 de agosto de 2012, Rad. 52001233100019990098501(23088).

[200] Sobre la distinción entre la subcontratación en sentido material y en sentido jurídico expresa Richard Ramírez G.: "Finalmente, el subcontratista sustituye material y no jurídicamente al contratista en la ejecución del contrato estatal, por cuanto el primero conserva la responsabilidad por la ejecución íntegra del contrato estatal adjudicado. La subcontratación supone la desconcentración material en un tercero de una fracción de la prestación total que, en principio, le corresponde ejecutar al contratista; en otras palabras, implica el traslado de la ejecución de una proporción del objeto del contrato estatal. Igualmente exige al contratista la coordinación y verificación del cumplimiento de la fracción 'entregada' al subcontratista, así como la asunción jurídica de la responsabilidad por dicha ejecución. En la cesión de posición contractual la sustitución del contratista estatal pro el cesionario no es solo material sino principalmente jurídica; el cesionario se subroga de los derechos y obligaciones del cedente, quien se desliga del contrato. a diferencia de esta figura, en la subcontratación el contratista 'mantiene la ejecución jurídica del contrato'; esto es, asume la total responsabilidad por la ejecución del contrato estatal, en los términos dispuestos en el pliego de condiciones y en el contrato, con independencia de las relaciones que pueda tener con sus subcontratistas."

[201] RAMÍREZ GRISALES, Richard S. La subcontratación. Serie: Las Cláusulas del Contrato Estatal. Editorial Librería Jurídica Sánchez R, Ltda. y Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA-. Medellín. pág. 26. Citado en Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 12 de agosto de 2012, Rad. 52001233100019990098501(23088).

Autorizaciones temporales

En concordancia con el principio constitucional de función social de la propiedad (artículo 58), el deber del Estado de promover el desarrollo equilibrado de las regiones (artículos 334 y 339) y la obligación de proteger los derechos de los pueblos étnicos (artículos 7, 70 y 330), el nuevo régimen minero contempla mecanismos especiales para facilitar el acceso excepcional, ágil y condicionado a recursos minerales destinados a obras de interés público, así como a necesidades sociales básicas de comunidades étnicas. Este conjunto de disposiciones atiende vacíos normativos históricos y barreras técnicas que han dificultado la ejecución de proyectos estratégicos o comunitarios, al carecer de herramientas legales para el uso temporal y controlado de materiales de construcción.

Con esta finalidad, el artículo 136 crea una figura de **autorizaciones temporales**, que podrán ser otorgadas por la autoridad minera a entidades públicas o sus contratistas —incluidas juntas de acción comunal y otros actores territoriales—, para extraer materiales requeridos en **obras de infraestructura pública, mitigación del riesgo y adaptación al cambio climático**, o proyectos de especial interés del Estado. Esta medida busca resolver una problemática recurrente en el desarrollo de obras públicas: la imposibilidad de iniciar o culminar proyectos por no contar con acceso legal a materiales como gravas o arenas, y por tanto evitar demoras, sobrecostos e incluso riesgos a la vida en contextos de obras urgentes. Las autorizaciones solo serán válidas para predios rurales vecinos o aledaños a la obra (hasta 50 km) y su **uso será exclusivo para dicha obra**, prohibiendo su comercialización y sujetándolas al cumplimiento de un **Plan de Trabajo de Aprovechamiento aprobado** por la autoridad minera.

Con el fin de garantizar la seguridad jurídica, eficiencia administrativa y protección ambiental, la norma establece que la autorización deberá ser resuelta en un plazo **improrrogable de 90 días hábiles**, habilitando la aplicación del **silencio administrativo positivo** en caso de incumplimiento. Además, se exige que los beneficiarios cuenten con la **licencia ambiental correspondiente, paguen regalías** y reparen cualquier daño causado. En caso de suspensión de la obra pública, también se suspende la autorización; si cambia el contratista, esta podrá cederse bajo información previa a la autoridad minera. Estas disposiciones garantizan que el uso de materiales esté estrictamente vinculado a la ejecución responsable de obras públicas, con controles técnicos y jurídicos suficientes. La vigencia de estas autorizaciones **no podrá superar los siete (7) años**, y la autoridad minera deberá reglamentar esta figura dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley.

Adicionalmente, el artículo 136 introduce un régimen especial para **autorizaciones temporales en territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras**, ya sea adjudicados, en trámite o susceptibles de adjudicación por su ocupación ancestral. En estos casos, las autorizaciones solo podrán otorgarse **a favor de los titulares colectivos y su uso estará restringido a la construcción, mejora o reparación de vivienda de interés social** en sus territorios. Igualmente, estas comunidades podrán proveer materiales de construcción a entidades territoriales o contratistas de obras públicas, habilitándose así un canal legal y digno de participación económica comunitaria en obras locales, respetando sus derechos culturales y territoriales. La reglamentación de esta figura, incluyendo los términos del Plan de Trabajo de Explotación y del licenciamiento ambiental, **deberá ser concertada con la Comisión V del Espacio Nacional de Consulta Previa**, garantizando el enfoque étnico, diferencial y de consulta previa conforme a la jurisprudencia constitucional (Sentencias C-169 de 2001 y SU-123 de 2018, entre otras).

Finalmente, estas autorizaciones también estarán sujetas al **pago de regalías y obligaciones fiscales**, calculadas según certificación del volumen aprovechado. Esta regulación garantiza que, aún en contextos de uso temporal y con fines sociales, se preserve el interés general, la equidad fiscal y la sostenibilidad ambiental, integrando instrumentos de justicia distributiva y protección étnico-territorial dentro de la política minera nacional.

1.6.1.1. Derogatorias

El presente proyecto de la Nueva Ley Minera introduce cambios al actual marco normativo de minas, a través de modificaciones, adiciones y derogatorias tácitas y expresas. Para este proyecto de ley la mayoría de las derogatorias se dan de forma tácita y se presentadas como meras modificaciones.

Para comprender el contenido y alcance de los cambios mencionados, resulta útil explicar en qué consiste cada una de las modalidades, a saber:

Adición: Acción de añadir. Ampliación.

Modifica: Alterar, Variar, Reformar.

Derogar: Abolir, dejar sin validez una ley. La derogatoria puede ser de dos clases:

Derogatoria tácita: Con base en lo dispuesto por los Artículos 71 y 72 del Código Civil, esta se da cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior. La derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley.

Obedece a un cambio de legislación y a la existencia de una incompatibilidad entre la ley anterior y la nueva ley, lo cual hace indispensable la interpretación de ambas leyes para establecer la vigente en la materia o si la derogación es parcial o total.

Derogatoria expresa: conforme lo señalado por el artículo 71 del Código Civil, se da cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua. Sucede cuando la ley en forma directa y precisa señala aquellas disposiciones que ordena desaparezcan del ordenamiento jurídico.

A continuación, se listan los artículos que son objeto de tales cambios (derogatorias) en el proyecto de la Nueva Ley Minera:

Modificaciones: Ley 685 de 2001 -actual Código de Minas: **Art. 1°** (Artículo 1°); **Art. 2°** (Art. 2°); **Art. 3°** (Art. 3°); **Art. 4°** (Art.5°); **Art. 5°** (Art. 6°); **Art. 6°** (Art. 7°); **Art. 8** (Art. 155,156, 157, 158); **Art. 11** (Art. 148, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 250, 257); **Art. 14** (Art. 64 ,65); **Art. 19** (Art. 34, 35, 157); **Art. 22** (Art. 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151); **Art. 24** (Art. 32); **Art. 25** (Art. 33, 35); **Art.35** (Art. 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136); **Art.39** (Art. 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53); **Art. 40** (Art. 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53); **Art. 47** (Art. 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53); **Art. 48** (Art. 45,71,72,73); **Art. 49** (Art. 39, 40); **Art. 50** (Art. 71); **Art. 51** (Art. 71); **Art. 52** (Art. 72); **Art. 53** (Art. 73); **Art. 55** (Arts. 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77); **Art. 57** (Art. 94); **Art. 59** (Art. 74, 75, 76, 77); **Art. 62** (Art. 61, 62); **Art. 63** (Art. 62); **Art. 65** (Art. 101); **Art. 66** (Art. 82); **Art. 67** (Art. 25); **Art. 68** (Art. 22, 23, 24, 25); **Art. 69** (Art. 13); **Art. 70** (Art. 166,167, 168, 169, 170, 171, 172); **Art. 71** (Art. 176); **Art. 72** (Art. 183); **Art. 73** (Art. 170); **Art. 74** (Art. 172); **Art. 75** (Art. 184,185); **Art. 76** (Art. 285); **Art. 78** (Art. 285); **Art.81** (Art. 185); **Art.82** (Art. 172); **Art.91** (Art.194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 318); **Art. 98** (Art. 318); **Art. 101** (Art. 112); **Art. 102** (Art. 112); **Art. 103** (Art. 54, 55); **Art. 106** (Art. 115); **Art. 107** (Arts. 287, 288); **Art. 110** (Arts. 108, 109,111, 112); **Art. 111** (Art. 114); **Art. 112** (Art. 113); **Art. 113** (Art. 108, 109, 110, 111); **Art. 114** (Art. 114); **Art. 115** (Art. 108); **Art. 116** (Art. 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246); **Art. 118** (Art. 230); **Art. 119** (Art. 230); **Art. 120** (Art. 226, 227, 228); **Art. 121** (Art. 226, 227, 228); **Art. 122** (Art. 226, 227, 228); **Art. 123** (Arts. 226, 227, 228); **Art. 124** (Art. 194, 195,196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216); **Art.125** (Art.194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216); **Art. 126** (Art. 251, 252, 253, 254, 256); **Art. 127** (Art. 251, 254); **Art. 129** (Art. 255, 256); **Art. 130** (Art. 251, 252); **Art. 131** (Art. 252, 256); **Art. 137** (Art. 116); **Art. 138** (Art. 116); **Art. 139** (Art. 11, 116, 118) **Art. 140** (Art. 12, 356); **Art. 141** (Arts. 47,48); Art. 142 (Art. 9, 11); **Art. 144** (Arts. 159,160, 162); **Art. 154** (Art. 9, 22, 25, 28, 50, 56, 62, 70, 77, 165, 189, 197, 240, 244, 279, 296, 306, 308, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 336); **Art. 173** (Art. 121); **Art. 174** (Art. 121); **Art. 177** (Arts. 122, 123, 131); **Art. 178** (Art. 124, 133); **Art. 179** (Art. 125, 126); **Art. 181** (Art. 126,135); **Art. 182** (Art. 129); **Art. 184** (Art.230); **Art. 188** (Art. 336, 337 num. 6, 338); **Art.** 189 (Art. 337, num 6); **Art. 197** (Art. 339); **Art. 198** (Art. 341); **Art. 199** (Art 341); **Art. 207** (Art. 9, 22, 25, 28, 50, 56, 62, 70, 77, 165, 189, 197, 240, 244, 279, 296, 306, 308, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 336); **Art. 208** (Art. 331); **Art. 209** (Art. 330); **Art. 210** (Art. 332); **Art. 211** (Art. 333); **Art. 212** (Art. 334); **Art. 214** (Art. 14, 46); **Art. 215** (Art. 279); **Art. 216** (Art. 352).

Modificaciones a la ley 1658 de 201: **Art.28**, **32**, **33**, **44**, **68**, **151**, **152**, **157**, **158**, **163**, **164**, **165** (Art. 11).

Modificaciones a la ley 1682 de 2013: **Art. 137**, **138** (Art. 58).

Modificaciones a ley 1753 de 2015: **Art. 117**, **118**, **119** (Art. 27).

Modificaciones a la ley 1955 de 2019: **Art. 8** (Art. 22, 325, 327); **Art. 9** (Art. 325, 327); **Art. 14** (Art. 24, 329); **Art. 68** (Art. 23); **Art. 70**, **71**, **72**, **73**, **74**, **75**, **76**, **77**, **78**, **79**, **80**, **81**, **82** (Art. 27); **Art. 153** (Art. 326, 327); **Art. 159**, **167**, **168**, **179** (Art. 326).

Modificaciones ley 2250 de 2022: **Art 151** (Art. 4, 9); **Art 152** (Art. 5).

Derogatorias expresas: **Art. 219** (La presente ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

3. CONSTRUCCIÓN PARTICIPATIVA DEL PROYECTO DE LEY

Para la formulación del proyecto de actualización de la política minera el Congreso conformó una comisión accidental, que, mediante audiencias públicas, foros, mesas técnicas, reuniones sectoriales, y consultas, ha recogido las propuestas, a partir de reconocer los problemas y oportunidades para un nuevo marco normativo e institucional que permita superar los conflictos que hay alrededor de esta actividad económica.

El trabajo se hizo de manera articulada entre el Ministerio de Minas y Energía, la ANM y la Comisión Accidental; vinculando en lo pertinente a otras dependencias, como la ANH, la UPME, los Ministerios de Ambiente, Interior y Agricultura; la ANLA, la SAE, la Superfinanciera y la DIAN; llevando a mesas técnicas los insumos que salgan de los diferentes espacios y sometiendo a consideración sus diferentes elaboraciones.

El ejercicio de amplia participación fue acompañado en simultánea de concertación y elaboración, para lo cual se apoyó en el trabajo de expertos y de universidades con centros especializados en el tema, quienes se ocuparon de incluir y visibilizar a otras fuerzas políticas, y de posicionar el sentido de cambio y concertación.

En los diferentes espacios de participación se resaltó que la actualización de la política se realizó con la metodología participativa, siendo la primera vez que se organizan en el país ejercicios de diálogo social para la formulación de un proyecto de ley, entre estos se cuenta con: audiencias parlamentarias territoriales para definir el contenido de la ley minera, espacios con la comisión accidental, mesas de trabajo con vocerías ambientales, sociales, sindicales, gremiales y representantes de la academia, audiencias regionales precumbre y la Cumbre Nacional Minera. Así mismo, se realizaron 22 sesiones de trabajo entre el MME, la ANM, la UPME y el SGC con técnicos, jurídicos y sociales del sector minero. Además, se realizaron sesiones de trabajo con las carteras involucradas para avanzar en la concertación de contenidos (MinTrabajo, MinComercio, MinHacienda, MinAmbiente).

A continuación, se enlistan los espacios realizados:

a. Comisión accidental en el Congreso de la República: Más de 6.500 personas hicieron parte del proceso para construir un proyecto de ley participativo. Estas contaron con: 28 audiencias públicas, 10 mesas técnicas temáticas, 4 foros temáticos y 28 reuniones técnicas.
b. Foro Gremial: diálogo con 143 vocerías
c. Audiencias regionales precumbre: espacios de conversación territorial con 350 vocerías regionales
d. 20 mesas de trabajo con vocerías sociales, sindicales, gremiales y representantes de la academia
e. Cumbre Nacional Minera: Participación de 1821 personas
f. Reuniones con organizaciones ambientales, campesinas, de derechos humanos y la Mesa de la sociedad civil para la transparencia en las industrias extractivas
g. Proceso de consulta previa, libre e informada con los pueblos Rrom, Indígenas y negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros.

4. CONSULTA PREVIA COMO REQUISITO PARA LA PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DE LEY ANTE EL CONGRESO

Desde las fases tempranas de construcción de esta iniciativa, y con el fin de determinar la necesidad de adelantar todos los trámites que un proyecto de esta envergadura exige, desde el año 2022 el Ministerio de Minas y Energía sostuvo varias reuniones con la DANCP, donde fueron nítidas la necesidad y pertinencia de la realización de la consulta previa de la iniciativa legislativa, reforzado por el precedente jurisprudencial establecido por la Corte Constitucional, en la sentencia C-366 de 2011[202], en la que declaró inexequible la Ley 1382 de 2010, que modificó la Ley 685 de 2001 -actual Código de Minas-[203], debido a que no se agotó el proceso de consulta previa con las comunidades étnicas. Así, la Corte indicó en ese momento que:

> *"(...) la Corte concluye 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 (...)" (Énfasis fuera de texto).*

La procedencia de la consulta previa fue ratificada por escrito por la Dirección Autoridad Nacional de Consulta Previa[204] y conforme a ello, se adelantaron las consultas previas con los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y los pueblos Rrom, como se explicará a continuación.

4.1. Pueblos indígenas

Ahora bien, el Decreto 1397 de 1996 con el que se crea la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas (MPC), establece en su artículo 12, numeral 4, que este espacio cumplirá la función de:

> *"concertar el proyecto de ley que modifica el Código de Minas con el fin de garantizar los derechos de los pueblos indígenas; definir el cronograma, los procedimientos y los presupuestos necesarios para la delimitación de zonas mineras indígenas de acuerdo con las solicitudes de las comunidades y hacerle seguimiento a su ejecución, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 2655 de 1988".*

De esta manera, el Ministerio de Minas y Energía concertó la ruta metodológica para la consulta previa del proyecto de "Ley Minera para la Transición Energética Justa, la Reindustrialización Nacional y la Minería para la Vida" con la MPC entre los días 21 y 24 de noviembre de 2023.

---

[202] MP. Luis Ernesto Vargas Silva.
[203] Tal como indicó la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad de esa norma, señaló que: "[l]a finalidad del proyecto de reforma, conforme lo expresa la exposición de motivos de la iniciativa gubernamental, es la modernización de la actividad minera nacional, a partir de varios instrumentos, relativos a (i) la corrección de las estipulaciones normativas previstas en el Código de Minas que no se habían mostrado eficaces para el manejo eficiente de los recursos mineros; (ii) la modificación de la institucionalidad que ejerza el control de la actividad minera, a partir de la emulación de otros proyectos análogos calificados por el Gobierno como exitosos, como sucede con la Agencia Nacional de Hidrocarburos; (iii) la introducción de modificaciones al contrato de concesión minera, las cuales faciliten el ingreso de inversión extranjera en ese reglón de la economía; (iv) la instauración de procedimientos que permitan una actividad minera segura, eficiente y que advierta criterios de desarrollo sostenible y crecimiento económico. Esto mediante mecanismos que aseguren, entre otros objetivos, la formalización de la explotación existente".
[204] Oficio de 2 de septiembre de 2024, radicado No. 2024-2-002410-043685.

En esta ruta metodológica que estipularon las garantía y tiempos que tendrían las siete organizaciones indígenas que componen la MPC para la contratación de equipo técnico, la realización de despliegues territoriales para la socialización del proyecto de ley con las comunidades de base que permita construir una propuesta de articulado acorde con las realidades y mandatos de los pueblos indígenas, así como los espacios técnicos y políticos de concertación y protocolización del proyecto de nueva ley minera consultado con la MPC.

El proyecto de nueva ley minera fue radicado el día 14 de febrero de 2024. Desde esta fecha y hasta finales de abril de 2024, las siete organizaciones indígenas de la MPC realizaron los despliegues territoriales, participando en este proceso 11550 personas pertenecientes a los 115 pueblos indígenas del país en los siguientes departamentos:

- ONIC: Amazonas, Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Caldas, Caquetá, Casanare, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Risaralda, Sucre, Tolima, Valle del Cauca,
- OPIAC: Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés y Vichada.
- CIT: Cesar, La Guajira, Magdalena.
- CRIC: Cauca y Valle del Cauca.
- Gobierno Mayor: Putumayo, Caquetá, Tolima, Meta, Chocó, Córdoba, y Vichada.
- AICO: Nariño, Putumayo, Meta, Risaralda, Antioquia, La Guajira y Guainía.
- AISO: Cauca, Tolima y Bogotá D.C.

Posterior a esto, entre julio y septiembre de 2024 se realizaron cuatro mesas técnicas entre los equipos de las siete organizaciones indígenas y el equipo del Ministerio de Minas y Energía, y en diciembre de ese mismo año se realizaron dos mesas políticas que terminaron con la protocolización con la MPC del proyecto de "Ley Minera para la Transición Energética Justa, la Reindustrialización Nacional y la Minería para la Vida" el día 18 de diciembre de 2024. De esta manera finalizó un proceso que tomó 13 meses. Los acuerdos concertados entre el Gobierno Nacional y la MPC, tienen un proceso de postconsulta, que consistirá en un trabajo conjunto orientado a la radicación en el Congreso de la República y en la incidencia legislativa necesaria para sacar adelante el proyecto de ley.

Se concertaron un total de 40 artículos, dejando como acuerdo que, el Gobierno Nacional y los pueblos indígenas en el marco de la MPC, conforme el Decreto 1397 de 1996, en desarrollo de lo concertado en la consulta previa, iniciarán la construcción de una ruta que permita la viabilidad, construcción y expedición de instrumentos jurídicos que se puedan implementar para desarrollar el derecho fundamental al territorio de los pueblos indígenas en materia minera.

Entre las grandes apuestas del movimiento indígena, por medio de la MPC, se destacan: el reconocimiento a la denominación territorios y territorialidades indígenas, la posibilidad de excluir territorios y territorialidades indígenas de la actividad minera a través de un mecanismo espacial, la inclusión y reconocimientos de las autoridades ambientales indígenas en el articulado, o la necesidad de tener presentes valores espirituales, culturales, sociales y económicos de los pueblos indígenas para la determinación de zonas aptas y no aptas para la minería.

Igualmente, la MPC propendió por la creación de un capítulo especial para pueblos indígenas dentro del Título VI "REGÍMENES ÉTNICOS ESPECIALES". Uno de los propósitos de este capítulo es la inclusión de definiciones pertinentes para comprender la relación de los pueblos indígenas con los minerales y actividad minera presentes en territorios y territorialidades indígenas. Así mismo la importancia de este capítulo recae en el desarrollo de artículos que permiten el reconocimiento al derecho de los pueblos indígenas a la autonomía o autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales (Articulo 4, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas) específicamente respecto a la actividad minera practicada por propios y terceros en sus territorios y territorialidades; lo anterior mediante elementos como el deber, la debida diligencia y el diálogo intercultural para la interlocución con autoridades y comunidades indígenas.

4.2. Comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras

El Decreto 1372 crea el Espacio Nacional de Consulta Previa de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (ENCP), espacio creado en virtud de la Sentencia T-576 de 2014 la cual tienen por objeto: "Regular el Espacio Nacional de Consulta Previa de las medidas legislativas y administrativas de carácter general, susceptibles de afectar directamente a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras rurales y urbanas del país, como una institución representativa, legítima y operativa."

El proceso de Consulta Previa con las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras inició el 13 y 14 de diciembre de 2023, en donde se concertó la ruta metodológica con el Espacio Nacional de Consulta Previa (ENCP). y el Decreto 1372 de 2018 lEl proceso duró19 meses y fue protocolizado entre los días 13 y 14 de julio de 2025. Esta protocolización fue el resultado de la implementación de una ruta metodológica de consulta previa que se desarrolló en tres etapas; 1) Entre noviembre y diciembre de 2024 se desarrollaron los intercambios de saberes, memorias y prácticas ancestrales y tradicionales en 7 asambleas regionales. 2) Entre enero y febrero de 2025 se desarrollaron 34 despliegues territoriales, en los 32 departamentos, más el Distrito Capital y San Basilio de Palenque. Finalmente 3) en marzo y en julio de 2025 las mesas técnicas y políticas de preacuerdos respecto a proyecto de ley minera por parte de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Frente a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras se avanzó en espacios tanto con la Comisión Consultiva de Alto Nivel (Decreto 1640 de 2020) así como con la Comisión V del Espacio Nacional de Consulta Previa (Decreto 1372 de 2018). Por parte de la Comisión Consultiva de Alto Nivel se recibieron las recomendaciones el 10 y el 11 de julio de 2025 al Ministerio de Minas y Energía siendo en total 17, discriminadas en diferentes temáticas como: socialización por parte del Ministerio de Minas y Energía al Ministerio de Ambiente y sus entidades adscritas en lo relacionado con los contenidos protocolizados en consulta previa con las comunidades étnicas, exoneración del canon superficiario, servidumbres en zonas mineras de consejos comunitarios, consulta previa de las actividades mineras, revisión y fortalecimiento del derecho de prelación, creación del Fondo Minero con enfoque diferencial étnico, fortalecimiento de la protección territorial y ambiental en desarrollo de actividades mineras, seguimiento a los acuerdos de la consulta previa del proyecto de ley, priorización de las comunidades negras en el otorgamiento de títulos y licencias ambientales, entre otras.

Del trabajo realizado los días 12, 13 y 14 de julio de 2025 entre el Ministerio de Minas y Energía y la plenaria del Espacio Nacional de Consulta Previa se evidencio que dentro del articulado ya pre acordado con la Comisión V del Espacio Nacional de Consulta Previa se habían ya incorporado las recomendaciones de la Comisión Consultiva de Alto Nivel. En este sentido con la Plenaria se logró avanzar en la concertación de cada uno de los articulados del proyecto de ley, incorporando en debía forma el enfoque diferencial de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, haciendo hincapié en temas relacionados con la exoneración del canon superficiario, la condonación de deudas de los consejos comunitarios del canon, la minería artesanal y ancestral, la consulta previa y el máximo estándar de participación de las comunidades étnicas en lo que se refiere a las actividades mineras en sus territorios y territorialidades. El 14 de julio de 2025 se protocolizo la consulta previa con acuerdos.

4.3. Pueblos Rrom

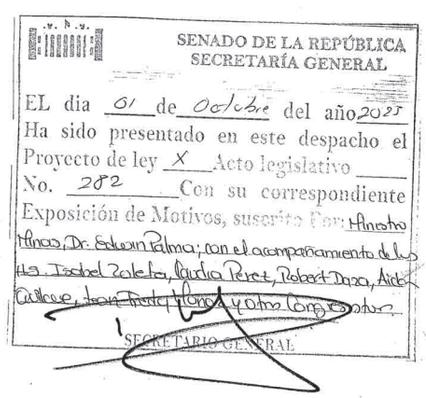
El Decreto 2957 de 2010 crea la Comisión de Diálogo Nacional con el pueblo Rrom o Gitano la cual tiene como una de sus funciones: "1. Ser la instancia de diálogo, concertación e interlocución entre el grupo étnico Rrom o Gitano y el Gobierno Nacional.".

En ese contexto, el Ministerio de Minas y Energía concertó la etapa de pre-consulta del proyecto de ley "Ley Minera para la Transición Energética Justa, la Reindustrialización Nacional y la Minería para la Vida" con la Comisión de Diálogo en mención entre los días 5 al 7 de junio de 2024, con el fin de establecer la ruta metodológica, junto con los tiempos y garantías en todo el proceso de concertación con las nueve Kumpanias y dos organizaciones que confirman el pueblo Gitano, que permita garantizar la contratación del equipo técnico, los despliegues territorios para la socialización y discusión del proyecto de ley que permita presentar una propuesta de articulado congruente con su identidad cultural, sus instituciones propias, su dinámicas nómadas y su lengua romaní propia.

El 5 de junio fue radicado el proyecto de ley a la Comisión Nacional de Dialogo del pueblo Rrom, a partir de esta fecha y hasta finales del mes de julio de 2024 se realizaron los despliegues territoriales en las nueve kumpanias y dos organizaciones Rrom: Antioquia, Atlántico, Bogotá D.C., Córdoba, Nariño, Norte de Santander, Santander, Sucre y Tolima. En este proceso participaron 1333 personas pertenecientes al pueblo Rrom.

Se concertaron un total de tres artículos, dos en la parte general del articulado y uno en el título 6 (Regímenes Étnicos Especiales) sobre las especificidades del pueblo Rrom. Las principales discusiones de dieron en torno a añadir la denominación "Pueblo Rrom" en todas las referencias a actores étnicos, de igual forma se dio la inclusión de algunas especificaciones respecto a los actores que se deben involucrar en la consulta previa tal como es el caso del Ministerio Público.

Uno de los principales resultados del proceso de concertación con el pueblo Rrom o Gitano fue generar de manera conjunta una forma de contratación diferencial para el pueblo Rom, sometida a reglamentación ulterior por parte de la autoridad minera, con lineamientos del Ministerio de Minas y Energía, y el cual contemple el aprovechamiento de todo tipo de minerales, incluidos materiales de construcción y arrastre.



SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 01 de Octubre de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.282/25 Senado **"POR MEDIO DE LA CUAL SE EXPIDE LA "LEY MINERA PARA LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA JUSTA, LA REINDUSTRIALIZACIÓN NACIONAL Y LA MINERÍA PARA LA VIDA" Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES""**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaria General del Senado de la República por el Ministro de Minas y Energía, DR. EDWIN PALMA EGEA; con el acompañamiento de los Honorables Senadores ISABEL ZULETA LÓPEZ, CLAUDIA PÉREZ GIRALDO, ROBERT DAZA GUEVARA, CATALINA PÉREZ PÉREZ, AÍDA QUILCUE VIVAS, LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA; y los Honorables Representantes ANA ROGELIA MONSALVE ÁLVAREZ, ANA PAOLA GARCÍA SOTO, ERMES PETE VIVAS, TERESA ENRIQUEZ ROSERO, ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA, AGMETH ESCAF TIJERINO, CARMEN RAMIREZ BOSCAN, JAIRO CALA SUÁREZ, JORGE BASTIDAS ROSERO, MARIA FERNANDA CARRASCAL, PEDRO SUÁREZ VACCA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **QUINTA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – OCTUBRE 01 DE 2025

De conformidad con el informe de Secretaria General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **QUINTA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Proyectó: Sarry Nova
Revisó: Dra. Doli Rojas – Jefe (E) Sección Leyes
Revisó: Dr. Diego Alejandro González – Secretario General