



## **DIRECCIÓN DE ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO**

### **DETERMINANTES AMBIENTALES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y SU RELACIÓN CON LAS ACTIVIDADES MINERAS**

#### **CONTENIDO**

|  |    |
|--|----|
| INTRODUCCIÓN .....   | 3  |
| 1. MARCO CONCEPTUAL .....  | 4  |
| 2. MARCO NORMATIVO .....   | 7  |
| 2.1. Ordenamiento ambiental de uso del territorio .....  | 7  |
| 2.2. Determinantes ambientales del ordenamiento territorial .....  | 8  |
| 2.3. Áreas excluibles y restringidas de la minería .....   | 13 |
| 2.4. Áreas temporalmente excluidas de la Minería: Zonas de protección y desarrollo<br>de los recursos naturales renovables ..... | 21 |
| 3. DETERMINANTES AMBIENTALES Y TITULACIÓN MINERA .....   | 23 |
| 4. EXPLOTACIÓN MINERA Y PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL .....   | 28 |
| 5. FORMALIZACIÓN DE LA MINERÍA TRADICIONAL .....   | 30 |
| 5.1. Formalización en el Código de Minas .....   | 33 |
| 5.2. Formalización en leyes de Plan Nacional de Desarrollo .....   | 34 |
| 5.3. Regulación .....  | 35 |
| 5.4. Ley 2250 de 2022 y Plan Único de Legalización y Formalización .....   | 36 |
| BIBLIOGRAFÍA .....   | 37 |

Documento elaborado por Claudia Córdoba García, Bióloga Contratista de la Dirección de Ordenamiento Ambiental del Territorio y revisado por Luis Alfonso Sierra Castro, Profesional Especializado de la Dirección de Ordenamiento Ambiental del Territorio, Coordinador del Grupo de Ordenamiento Ambiental Territorial; preparado como Apéndice de las Guías Minero-Ambientales (Resolución 180861 de 2002) actualizadas en 2022, en cumplimiento de la Orden 5 de la Sentencia del Consejo de Estado de agosto 24 de 2022, aclarada el 19 de septiembre de 2022.



## **FIGURAS**

|   |    |
|---|----|
| Figura 1. Autoridades ambientales competentes para establecer las determinantes ambientales del ordenamiento territorial de su jurisdicción. .... | 10 |
| Figura 2. Áreas Protegidas registradas en el RUNAP .....  | 18 |
| Figura 3. Ecosistemas estratégicos registrados en el REEAA .....  | 19 |
| Figura 4. Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959.....   | 20 |
| Figura 5. Títulos mineros vigentes a 2022 .....   | 24 |
| Figura 6. Títulos mineros vigentes a 2022 y áreas de especial importancia ambiental.....  | 25 |
| Figura 7. Área de títulos mineros (ha) en páramos y área traslapada con áreas de páramo delimitadas. ....   | 27 |
| Figura 8. Área de títulos mineros (ha) en Reservas Forestales de la Ley 2ª y en PNN y área traslapada con áreas delimitadas. ....                 | 28 |
| Figura 9. Explotación ilícita 2016-2017 .....   | 33 |

## **TABLAS**

|  |    |
|--|----|
| Tabla 1. Determinantes ambientales del medio natural para el ordenamiento territorial ...  | 12 |
| Tabla 2. Determinantes ambientales del medio natural y su relación con las áreas excluibles y restringidas de la actividad minera..... | 17 |
| Tabla 3. Departamentos con mayor incidencia de minería informal.....   | 31 |



## DETERMINANTES AMBIENTALES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y SU RELACIÓN CON LAS ACTIVIDADES MINERAS

### INTRODUCCIÓN

El 04 de agosto de 2022, el Consejo de Estado- Sección Primera, profirió sentencia de segunda instancia dentro de la Acción Popular No. 250002341000-2013-02459-01, aclarada y adicionada mediante auto de fecha 29 de septiembre de 2022, por la cual *“se amparan los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico, al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, a la conservación de las especies animales y vegetales, a la protección de áreas de especial importancia ecológica, y a la defensa del patrimonio público”*.

Sentencias de la Corte Constitucional proferidas entre 2002 y 2018<sup>1</sup> evidenciaron los retos y las problemáticas que debe resolver el Gobierno nacional para promover una minería sostenible en Colombia, concluyendo que tanto las autoridades nacionales como las autoridades territoriales, especialmente los municipios, tienen el deber de concertar el procedimiento de planeación minera.

También determinaron aspectos de la relación entre las autoridades nacionales y las autoridades territoriales que deben ser regulados para la exploración y explotación del subsuelo y los recursos naturales no renovables: El fortalecimiento de competencias para la planeación estratégica; el establecimiento de instrumentos de coordinación y concurrencia entre las autoridades nacionales y territoriales; la creación de mecanismos de participación ciudadana.

Tanto la minería como el medio ambiente han sido definidos por la ley como temáticas de utilidad pública e interés social. Ello implica que el principio de sostenibilidad ambiental y la necesidad de fomentar y desarrollar racionalmente el aprovechamiento de los recursos mineros del país son concurrentes y que las acciones estatales encaminadas a fomentar la exploración y explotación de los recursos mineros deben estar acompañadas de medidas de control y conservación del entorno natural en el corto, mediano y largo plazo.

El presente documento responde a una de las obligaciones impuestas por la sentencia del Consejo de Estado antes referida; en particular, la orden 5:

---

<sup>1</sup> Las sentencias C-339 de 2002, C-336 de 2011, C-123 de 2014, C-035 de 2016, C-273 de 2016, C-298 de 2016, C-389 de 2016, T-445 de 2016, auto 053 de 2017, SU-133 de 2017 y SU095 de 2018



*“5. Ordenar al Ministerio de Minas y Energía y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que, en el término de (1) año, contado a partir de la ejecutoria de esta providencia, actualicen las guías minero-ambientales y los términos de referencia, con el propósito de ajustarlos a lo dispuesto en el artículo 19 de la ley 1753 de 2015. Estos documentos incluirán un apéndice en el que se definirán determinantes ambientales por tipo de extracción, según sus impactos ambientales específicos.”*

(Subrayado por fuera del texto)

## 1. MARCO CONCEPTUAL

Resulta importante puntualizar aspectos conceptuales relacionados con el Apéndice de las Guías minero-ambientales objeto de la *Orden 5*.

Las determinantes ambientales del ordenamiento territorial son elementos que permiten conformar una estructura ecológica principal<sup>2</sup> que articula el territorio y orientan el modelo de ocupación territorial de los municipios en función de la protección de los recursos naturales renovables y del ambiente.

Los impactos ambientales generados por las actividades económicas, en este caso mineras, se determinan mediante un *Estudio de Impacto Ambiental*, cuyos parámetros son los establecidos en los instrumentos expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: *Los Términos de Referencia*<sup>3</sup> y la *Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales*<sup>4</sup>.

Derivado del Estudio de Impacto Ambiental, el *Plan de Manejo Ambiental* contiene las medidas orientadas a prevenir, mitigar, corregir y compensar los impactos ambientales identificados y señala los usos futuros de las zonas intervenidas una vez finalizado el proyecto.

Del tipo de extracción: A cielo abierto, subterránea o aluvial (materiales de arrastre y de aluvión) y de su tamaño, expresado en el volumen de extracción anual estimado, depende la naturaleza, amplitud e intensidad de los impactos ambientales *que son el objeto de los instrumentos mencionados*.

---

<sup>2</sup> Conjunto de elementos bióticos y abióticos que dan sustento a los procesos ecológicos esenciales del territorio, cuya finalidad principal es la preservación, conservación, restauración, uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables, los cuales brindan la capacidad de soporte para el desarrollo socioeconómico de las poblaciones. Artículo 2.2.1.1. Decreto 1077 de 2015

<sup>3</sup> Adoptados mediante Resolución No. 2206 de 2016 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

<sup>4</sup> Adoptada mediante la Resolución 1402 de 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible



El Estudio de Impacto Ambiental y el Plan de Manejo Ambiental son los instrumentos requeridos para el trámite de la *licencia ambiental*<sup>5</sup> del proyecto minero, la cual es requisito para iniciar la fase de explotación; para iniciar la etapa previa de exploración, son requeridos los permisos de uso y aprovechamiento de recursos naturales renovables<sup>6</sup> que se tramitan ante la autoridad ambiental competente.

El proceso de licenciamiento ambiental no concluye con la expedición de la licencia; durante la ejecución y operación de un proyecto, la autoridad ambiental hace seguimiento y monitoreo tanto de los planes y programas ambientales aprobados en la licencia como de las dinámicas ambientales que surgen en el desarrollo del proyecto, con el propósito de identificar, de manera temprana, las acciones que se deben realizar para gestionar los impactos ambientales que no hayan sido previstos.

El incumplimiento de las obligaciones consignadas en la licencia ambiental y en el plan de manejo y recuperación ambiental por parte del titular minero da lugar a la revocatoria de la licencia por parte de la autoridad ambiental<sup>7</sup> y a la declaratoria de caducidad del contrato de concesión<sup>8</sup> por parte de la autoridad minera, por lo que el titular minero debe suscribir una póliza minero ambiental.

Sobre la licencia ambiental, la Corte Constitucional concluyó en la Sentencia C-746 de 2012 entre otros aspectos, los siguientes:

*“(...) iv) Opera como instrumento coordinador, planificador, preventivo, cautelar y de gestión, mediante el cual el Estado cumple diversos mandatos constitucionales, entre ellos proteger los recursos naturales y el medio ambiente, conservar áreas de especial importancia ecológica, prevenir y controlar el deterioro ambiental y realizar la función ecológica de la propiedad”*

---

<sup>5</sup> El Licenciamiento Ambiental está reglamentado por el Título 2, Capítulo 3 del decreto 1076 de 2015 que define la licencia ambiental como *la autorización que otorga la autoridad ambiental para la ejecución de un proyecto, obra o actividad que pueda generar deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje*. La licencia establece las obligaciones del particular con respecto al manejo (prevención, mitigación, corrección, compensación) de los impactos ambientales generados por el proyecto, obra o actividad autorizados. Dependiendo de la escala del proyecto, las autoridades competentes para otorgar una licencia ambiental son la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, las Corporaciones Autónomas Regionales de la zona donde se localice el proyecto, o las Autoridades Ambientales Urbanas para las ciudades que cuenten con más de 1 millón de habitantes; estas competencias están definidas en los artículos 2.2.2.3.2.2. y 2.2.2.3.2.3. del Decreto en mención.

<sup>6</sup> Título 2 Capítulo 3 Decreto 1076 de 2015 y artículo 203 de Ley 685/2001

<sup>7</sup> Artículo 211, Ley 685/2001

<sup>8</sup> Artículo 112, *ibidem*



*“(…) vii) Se concreta en la expedición de un acto administrativo de carácter especial, el cual puede ser modificado unilateralmente por la administración e incluso revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito de su titular, cuando se advierta el incumplimiento de los términos que condicionan la autorización”.*

Las *Guías Minero-ambientales* para la gestión y el desempeño ambiental de las actividades mineras en sus etapas de exploración, explotación y beneficio de los diferentes minerales, son herramientas de orientación conceptual y metodológica que definen pautas de manejo; su consulta es obligatoria y su aplicación contribuye a la reducción de los impactos ambientales asociados a las actividades mineras<sup>9</sup>.

Las Guías minero-ambientales fueron actualizadas en 2022 por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Minas y Energía, lo cual es concurrente con el cumplimiento de la orden 5.

La Corte Constitucional mediante la Sentencia T 445 de 2016 ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio del Interior, a Parques Nacionales Naturales, al Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt y a la Contraloría General de la República conformar una mesa de trabajo interinstitucional, con el objeto de construir una investigación científica y sociológica para identificar y precisar conclusiones gubernamentales respecto de los impactos de las actividades mineras en los ecosistemas del territorio colombiano.

Se conformó entonces la Mesa de Trabajo Interinstitucional<sup>10</sup> con el objeto de realizar esta investigación; los resultados dieron lugar en 2019 al *“Documento técnico de Investigación científica y sociológica respecto a los impactos de la actividad minera y la explotación ilícita de minerales, en los ecosistemas del territorio colombiano. Sentencia T 445 de 2016”* enfocado en la revisión y análisis del estado del arte de la información, bajo el esquema IPBES (Plataforma Intergubernamental de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos por sus siglas en inglés<sup>11</sup>), para identificar y analizar los impactos de la actividad minera, así como de la explotación ilícita de minerales en el país.

Con todo lo anterior en mente y en cumplimiento de la Orden del Consejo de Estado en el marco de las competencias y funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible<sup>12</sup>, en particular la de *“Orientar la implementación de la ejecución de las*

---

<sup>9</sup> Ley 685/2001 artículo 199; Resolución MME 180861 de 2002; Resolución MADS 1023 de 2005

<sup>10</sup> Establecida mediante la Resolución 0931 de mayo de 2017

<sup>11</sup> Auspiciado por PNUMA, PNUD, UNESCO y FAO, IPBES (Plataforma Intergubernamental científico-normativa para la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos) es el órgano intergubernamental que evalúa el estado de la biodiversidad y de los servicios de los ecosistemas que estos prestan a la sociedad. La misión de la IPBES es fortalecer la interfaz científico-normativa para la diversidad biológica y servicios de los ecosistemas para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, el bienestar humano a largo plazo y el desarrollo sostenible ([www.ipbes.net](http://www.ipbes.net)).



*regulaciones ambientales sobre uso del suelo, en el ámbito de su competencia*<sup>13</sup>, el presente documento se refiere entonces a las Determinantes ambientales del ordenamiento territorial establecidas por la Ley 388 de 1997 en su artículo 10 y a la relación de estas con las *áreas excluibles y restringidas* del Ordenamiento minero.

## **2. MARCO NORMATIVO**

La Constitución Política preceptúa: *“el aprovechamiento económico de los recursos naturales tiene una función social»* y *“el ambiente constituye un interés superior que cuenta con especial protección”*, imponiendo al Estado la obligación de proteger las riquezas naturales y culturales de la nación, la diversidad e integridad del medio ambiente, el deber de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y el de controlar los factores de deterioro ambiental con el objetivo primordial de garantizar el desarrollo sostenible.

Los artículos 8, 58, 63, 79, 80 y 95 de la Constitución Política consagraron cinco principios en materia de preservación, conservación y salvaguarda del entorno natural:

- La obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas naturales
- El deber, el derecho y el interés colectivo a gozar de un ambiente sano
- La responsabilidad del Estado de proteger la diversidad y conservar las áreas de especial importancia ecológica
- La obligación estatal de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental y sancionar y exigir la reparación de los daños causados a la naturaleza
- Los parques naturales y los demás bienes que determine la ley son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Por otra parte, la Constitución expresamente reconoce que la actividad minera en Colombia procurará un modelo de desarrollo sostenible, cuyas bases en materia de equidad, inclusión y sustentabilidad se definen en los artículos 58, 332, 333, 360 y 361.

### **2.1. Ordenamiento ambiental de uso del territorio**

---

<sup>12</sup> Decreto 1682 de 2017 que modifica el artículo 5 del Decreto 3570 de 2011. Estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

<sup>13</sup> Decreto 1682 de 2017, artículo 3. Funciones de la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y SINA





La Ley 99 de 1993 señala en su artículo 5 que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene entre sus funciones, la de *“formular la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente”*.

(resaltado por fuera del texto)

En su artículo 7 define el Ordenamiento Ambiental del Territorio como la *“función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible”*.

(resaltado por fuera del texto)

En su artículo 31 señala que las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible tienen entre sus funciones, la de *“ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente”* y la de *“participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten”*.

(resaltado por fuera del texto)

## 2.2. Determinantes ambientales del ordenamiento territorial

La Ley 388 de 1997 en su Artículo 5, define el Ordenamiento del Territorio como el *“conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las Leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales”*.

En su artículo 10 definió cuatro grupos de determinantes del ordenamiento territorial, las cuales constituyen normas de superior jerarquía que se deben incorporar en los procesos de formulación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial. Las determinantes del primer grupo<sup>14</sup> son de naturaleza ambiental:

---

<sup>14</sup> Los tres grupos restantes de Determinantes del Ordenamiento Territorial son:

*“2) Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, de conformidad con la*





1) Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales; son competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales y Parques Nacionales Naturales; se subdividen en cuatro subgrupos:

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

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

---

*legislación correspondiente. Son competencia del Ministerio de Cultura y las Entidades Territoriales;*

*3) El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia. Son Competencia de INVIAS, Aeronáutica Civil, Ministerio Vivienda Ciudad y Territorio, Ministerio de Minas y Energía, DIMAR y Municipios;*

*4) Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 128 de 1994 y la presente Ley. Son competencia de las Áreas Metropolitanas”.*



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

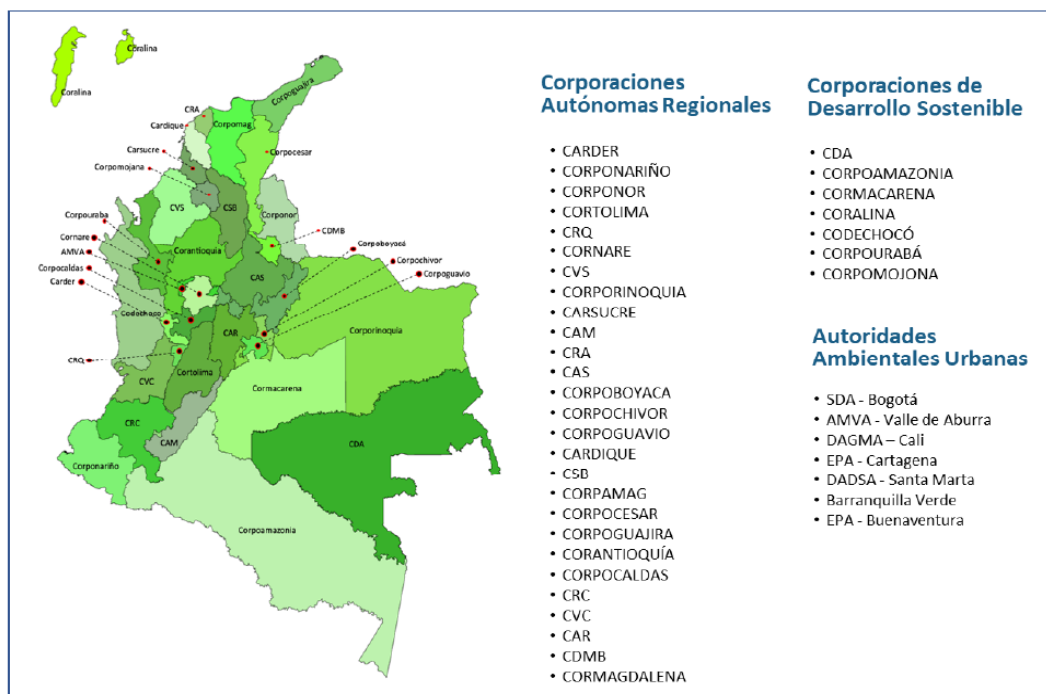
d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.”

(Subrayado por fuera del texto)

Con relación a las determinantes del literal d), los distritos y municipios tienen la función de determinar las zonas de amenazas y riesgos para definir el uso del suelo; para ello las autoridades ambientales pondrán a disposición de estas entidades territoriales los estudios, insumos y recursos técnicos que hayan desarrollado sobre la materia.

A su vez, las autoridades ambientales son responsables de la definición y actualización periódica de las determinantes ambientales de su jurisdicción y de asegurar, mediante un proceso de concertación, su adecuada incorporación en el ordenamiento territorial propuesto por los distritos y municipios. La **Figura 1** presenta la jurisdicción de las autoridades ambientales.

**Figura 1.** Autoridades ambientales competentes para establecer las determinantes ambientales del ordenamiento territorial de su jurisdicción.



Fuente: *Portafolio de oferta de servicios institucionales* (Minambiente 2020),  
Adaptado por Minambiente 2022



El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como rector de la política ambiental del país, ha desarrollado las *“Orientaciones a las autoridades ambientales para la definición y actualización de los determinantes ambientales y su incorporación en los planes de ordenamiento territorial municipal y distrital”* (Minambiente 2016, 2020, 2022).

En este marco definió los determinantes ambientales como:

*“Términos y condiciones fijados por las autoridades ambientales para garantizar la sostenibilidad ambiental de los procesos de ordenamiento territorial”.*

Teniendo en cuenta que los determinantes ambientales del ordenamiento territorial deben ser incorporados en el momento de formular o de revisar los Planes de Ordenamiento Territorial, cuya revisión ocurre en la instancia de concertación con la autoridad ambiental competente, este Ministerio, en el marco de las Orientaciones impartidas (Minambiente 2016, 2020, 2022), los agrupó en *cuatro ejes temáticos* con el fin de facilitar su consideración de una manera sistemática por las autoridades ambientales y las administraciones municipales y distritales; son ellos:

- a) Determinantes ambientales del medio natural
- b) Determinantes ambientales del medio transformado y de la gestión ambiental
- c) Determinantes ambientales relacionadas con densidades de ocupación en suelo rural
- d) Determinantes ambientales de la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático

Los determinantes ambientales del medio natural derivan de elementos naturales del territorio que aseguran la conservación y protección de los ecosistemas, las funciones ecológicas y los servicios ecosistémicos; tienen una expresión espacial (cartográfica) en el territorio nacional, regional y local y constituyen la base natural del modelo de ocupación territorial de municipios y distritos.

Se componen en primer lugar de las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Áreas del SINAP), las áreas de especial importancia ecológica y los ecosistemas estratégicos, las Reservas Forestales de la Ley 2ª de 1959 y las estrategias de conservación in-situ, cuya delimitación, zonificación y plan de manejo deben ser incorporados al ordenamiento territorial. La **Tabla 1** las relaciona.



**Tabla 1.** Determinantes ambientales del medio natural para el ordenamiento territorial

| DETERMINANTES AMBIENTALES DEL MEDIO NATURAL PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL |  |
|--|--|
| ÁREAS DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA                | Parques Nacionales Naturales   |
|  | Reservas Naturales   |
|  | Áreas Naturales Únicas   |
|  | Santuarios de Fauna y Flora  |
|  | Vías Parque  |
| OTRAS CATEGORÍAS DEL SINAP   | Parques Regionales Naturales   |
|  | Reservas Forestales Protectoras  |
|  | Reservas Forestales Protectoras  |
|  | Distritos Nacionales de Manejo   |
|  | Distritos Regionales de Manejo   |
|  | Distritos de Conservación de Suelos  |
|  | Áreas de Recreación  |
| ECOSISTEMAS ESTRATÉGICOS Y ÁREAS DE ESPECIAL IMPORTANCIA ECOLÓGICA           | Reservas Naturales de la Sociedad Civil  |
|  | Páramos  |
|  | Manglares  |
|  | Arrecifes coralinos  |
|  | Pastos marinos   |
|  | Zonas Recarga Acuíferos  |
|  | Humedales Interiores   |
|  | Bosques Secos  |
|  | Rondas hídricas  |
|  | Nacimientos agua   |
|  | Sabanas Naturales  |
|  | Bosques Naturales  |
|  | Zonas costeras, estuarios, meandros, ciénagas y otros hábitats hidrobiológicos   |
| RESERVAS FORESTALES DE LA LEY 2a DE 1959                                     |  |
| ESTRATEGIAS DE CONSERVACIÓN IN-SITU  | Humedales RAMSAR   |
|  | Reservas de la Biósfera  |
|  | Distritos de Manejo Integrado DMI del Área de Manejo Especial de La  |
|  | Reservas Forestales Protectoras - Productoras** y Otras áreas que no fueron homologadas como lo establece el D1076 de 2015 |

Fuente: Minambiente 2022

\*\* Figura eliminada por la Ley 1450 de 2011



La Estructura Ecológica Principal es otra determinante ambiental del medio natural<sup>15</sup>; es concebida como una red que conecta las áreas de especial importancia ambiental antes enunciadas, a partir de otros elementos naturales y transformados del paisaje, asegurando la continuidad de las funciones ecológicas y los servicios ecosistémicos del territorio.

Otras determinantes ambientales del medio natural derivan de instrumentos de planificación; en particular, de los Planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas (POMCA), de los Planes de ordenación y manejo integrado de las unidades ambientales costeras (POMIUC), de los Planes de Ordenación Forestal (POF).

De los anteriores instrumentos, se consideran determinantes su zonificación y el componente programático; de los POMCA y los POMIUC se considera así mismo su componente de gestión del riesgo. La zonificación que soporta dichos instrumentos aporta variables que complementan el modelo de ocupación del territorio.

### 2.3. Áreas excluibles y restringidas de la minería

El capítulo III del Código de Minas (Ley 685 de 2001) contempla en su artículo 34 zonas excluibles y restringidas<sup>16</sup>.

***Artículo 34. Zonas excluibles de la minería. No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y que, de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia, expresamente excluyan dichos trabajos y obras.***

*Las zonas de exclusión mencionadas serán las que se constituyan conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestales. Estas zonas para producir estos efectos deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios*

---

<sup>15</sup> Conjunto de elementos bióticos y abióticos que dan sustento a los procesos ecológicos esenciales del territorio, cuya finalidad principal es la preservación, conservación, restauración, uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables, los cuales brindan la capacidad de soporte para el desarrollo socioeconómico de las poblaciones. (Decreto 3600 de 2007, art. 1; decreto 1077 de 2015, artículo 2.2.1.1.)

<sup>16</sup> El artículo 35 Zonas restringidas, hace alusión a los trabajos y obras de exploración y explotación de minas para los que se requiera autorización o bien de los dueños o poseedores de los predios o de las respectivas autoridades cuando se trate de perímetros urbanos zonas de interés arqueológico, histórico o cultural o en playas, zonas de bajamar y trayectos fluviales servidos por empresas públicas de transporte, o en las áreas ocupadas por una obra pública o adscritas a un servicio público, o en las zonas constituidas como zonas mineras indígenas, zonas mineras de comunidades negras o zonas mineras mixtas.



*técnicos, sociales y ambientales con la colaboración de la autoridad minera, en aquellas áreas de interés minero.*

*Para que puedan excluirse o restringirse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en las zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente, el acto que las declare deberá estar expresamente motivado en estudios que determinen la incompatibilidad o restricción en relación con las actividades mineras.*

*No obstante, la autoridad minera previo acto administrativo fundamentado de la autoridad ambiental que decreta la sustracción del área requerida, podrá autorizar que, en las zonas mencionadas en el presente artículo, con excepción de los parques, puedan adelantarse actividades mineras en forma restringida o sólo por determinados métodos y sistemas de extracción que no afecten los objetivos de la zona de exclusión. Para tal efecto, el interesado en el Contrato de Concesión deberá presentar los estudios que demuestren la compatibilidad de las actividades mineras con tales objetivos.*

(Subrayado por fuera del texto)

Frente al artículo 34, la Corte Constitucional mediante la sentencia C-339 de 2002, reiterada por la sentencia C-433 de 2009, declaró *exequible* el inciso primero y *condicionó la exequibilidad* de los tres incisos siguientes, entendiendo que el deber de colaboración de la autoridad minera no condiciona el ejercicio de la competencia de la autoridad ambiental (inciso 2) y que la autoridad ambiental deberá aplicar el principio de precaución (incisos 3 y 4).

La Corte precisó que, además de las zonas de exclusión previstas en esta Ley, pueden existir otras ya declaradas con anterioridad o que se declaren en el futuro por la autoridad ambiental.

Por su parte, la sentencia del Consejo de Estado de la que aquí se trata<sup>17</sup> destaca que, antes de autorizar el desarrollo restringido de un proyecto minero, el concesionario debe presentar a la autoridad minera el acto administrativo que declara la sustracción del área protegida.

Al respecto, el artículo 30 del Decreto 2372 de 2020, compilado en el artículo 2.2.2.1.3.9 del Decreto 1076 de 2015, regula lo siguiente:

**ARTÍCULO 2.2.2.1.3.9. Sustracción de áreas protegidas.** *La conservación y mejoramiento del ambiente es de utilidad pública e interés social. Cuando por otras razones de utilidad pública e interés social se proyecten desarrollar usos y actividades no permitidas al interior de un área protegida, atendiendo al régimen legal de la categoría de manejo, el interesado en el proyecto*

<sup>17</sup> No. 250002341000-2013-02459-01



*deberá solicitar previamente la sustracción del área de interés ante la autoridad que la declaró.*

Luego de obtener la respectiva sustracción, el área del proyecto, que antes pertenecía a la categoría *excluida*, pasa a integrar una categoría *restringida*; para esta última, la autoridad minera fija los parámetros técnicos de intervención sostenible.

En el evento que, conforme a las normas y procedimientos que regulan cada área, no sea factible realizar la sustracción, ello será motivo de rechazo de la solicitud minera.

La Sentencia del Consejo de Estado destaca también la importancia de realizar estudios justificativos tanto en la etapa de delimitación como en la fase de declaratoria (incisos 2 y 3). El régimen ambiental exige a la autoridad ambiental adelantar estudios de zonificación para definir el uso de los suelos en el área geográfica de la declaratoria.

Así, las áreas excluibles de la minería por el **artículo 34 de la Ley 685 de 2001** son:

- Los Parques Nacionales Naturales
- Los Parques Naturales Regionales
- Las Reservas Forestales Protectoras
- Las Reservas Forestales de la Ley 2ª de 1959, estas últimas, con la posibilidad de generar áreas restringidas, una vez que se han sustraído.

Áreas excluibles y restringidas de la actividad minera fueron establecidas por la **Ley 1450 de 2011**:

- Los páramos (*excluidos* por el artículo 202, parágrafo 1)
- Los Humedales RAMSAR (*excluidos* por el artículo 202, parágrafo 2)
- Otros Humedales (*restringidos* por el artículo 202, parágrafo 2)
- Los ecosistemas de Manglar y los Arrecifes de coral (*excluidos* por el artículo 207, parágrafo 1)
- Los ecosistemas de Pastos marinos (*restringidos* por el artículo 207, parágrafo 2).
- Las Reservas Forestales Protectoras (*excluidas* por el artículo 203, parágrafo 1)

La **Ley 1753 de 2015** reiteró las siguientes áreas excluibles y restringidas

- Los Humedales RAMSAR (*excluidos* por el artículo 172, parágrafo)
- Otros Humedales (*restringidos* por el artículo 172)
- Los páramos (*excluidos* por el artículo 173)

Por lo anterior, es claro que al interior de estas áreas NO es posible el desarrollo de actividades mineras.





La **Tabla 2** presenta las determinantes ambientales del medio natural constituidas por las *áreas protegidas del SINAP, los ecosistemas estratégicos y áreas de especial importancia ecológica, las Reservas Forestales de la Ley 2ª de 1959 y las estrategias de conservación in situ*, y su relación con la actividad minera.

En esta Tabla se destaca: La inclusión de estas áreas en los sistemas oficiales de información del RUNAP (Registro Único Nacional de Área Protegidas) y del REEAA (Registro de ecosistemas estratégicos y áreas ambientales); el régimen ambiental general de uso (Preservación, Conservación) y el régimen de uso minero: Excluibles y Restringidas.

Para las áreas restantes, que no se encuentran específicamente dentro de las excluidas ni las restringidas, el Plan de Manejo – PM, define si permite la actividad minera (de manera condicionada) o si la prohíbe.

Las **Figuras 2, 3 y 4** ilustran respectivamente: Las Áreas Protegidas que se registran en el RUNAP; los ecosistemas estratégicos de Páramo, Manglar, Humedales y Bosque Seco; las Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959 donde se muestra su zonificación (A, B, C) y las denominadas “áreas con previa decisión de ordenamiento” constituidas por Resguardos indígenas y territorios negros.



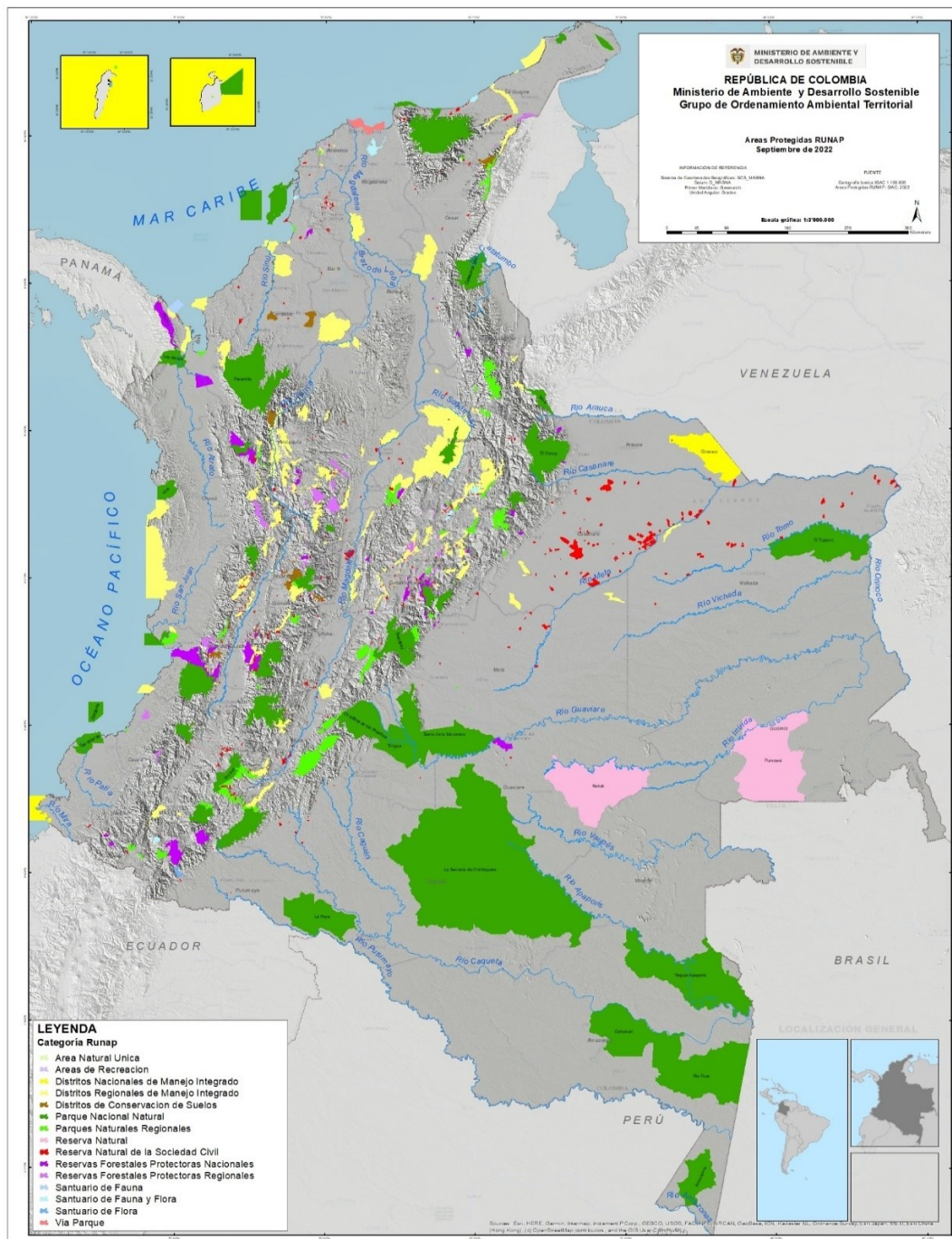
**Tabla 2.** Determinantes ambientales del medio natural y su relación con las áreas excluibles y restringidas de la actividad minera.

| DETERMINANTES AMBIENTALES DEL MEDIO NATURAL PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL |  | RUNAP | REEAA | REGIMEN AMBIENTAL DE USO | REGIMEN DE USO MINERO                         |
|--|--|-------|-------|--------------------------|---|
| ÁREAS DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA                | Parques Nacionales Naturales   |       |       | PRESERVACIÓN             | EXCLUIBLE                                     |
|  | Reservas Naturales   |       |       | PRESERVACIÓN             | EXCLUIBLE                                     |
|  | Áreas Naturales Únicas   |       |       | PRESERVACIÓN             | EXCLUIBLE                                     |
|  | Santuarios de Fauna y Flora  |       |       | PRESERVACIÓN             | EXCLUIBLE                                     |
|  | Vías Parque  |       |       | PRESERVACIÓN             | EXCLUIBLE                                     |
| OTRAS CATEGORÍAS DEL SINAP   | Parques Regionales Naturales   |       |       | PRESERVACIÓN             | EXCLUIBLE                                     |
|  | Reservas Forestales Protectoras  |       |       | CONSERVACIÓN             | EXCLUIBLE                                     |
|  | Reservas Forestales Protectoras  |       |       | CONSERVACIÓN             | EXCLUIBLE                                     |
|  | Distritos Nacionales de Manejo   |       |       | CONSERVACIÓN             | PM  |
|  | Distritos Regionales de Manejo   |       |       | CONSERVACIÓN             | PM  |
|  | Distritos de Conservación de Suelos  |       |       | CONSERVACIÓN             | PM  |
|  | Áreas de Recreación  |       |       | CONSERVACIÓN             | PM  |
| ECOSISTEMAS ESTRATÉGICOS Y ÁREAS DE ESPECIAL IMPORTANCIA ECOLÓGICA           | Reservas Naturales de la Sociedad Civil  |       |       | CONSERVACIÓN             | PM  |
|  | Páramos  |       |       | CONSERVACIÓN             | EXCLUIBLE                                     |
|  | Manglares  |       |       | CONSERVACIÓN             | EXCLUIBLE                                     |
|  | Arrecifes coralinos  |       |       | PRESERVACIÓN             | EXCLUIBLE                                     |
|  | Pastos marinos   |       |       | CONSERVACIÓN             | RESTRINGIDA                                   |
|  | Zonas Recarga Acuíferos  |       |       | CONSERVACIÓN             | PM  |
|  | Humedales Interiores   |       |       | CONSERVACIÓN             | PM  |
|  | Bosques Secos  |       |       | CONSERVACIÓN             | PM  |
|  | Rondas hídricas  |       |       | CONSERVACIÓN             | PM  |
|  | Nacimientos agua   |       |       | PRESERVACIÓN             | PM  |
|  | Sabanas Naturales  |       |       | CONSERVACIÓN             | PM  |
|  | Bosques Naturales  |       |       | CONSERVACIÓN             | PM  |
|  | Zonas costeras, estuarios, meandros, ciénagas y otros hábitats hidrobiológicos   |       |       | CONSERVACIÓN             | PM  |
| RESERVAS FORESTALES DE LA LEY 2a DE 1959                                     |  |       |       | CONSERVACIÓN             | EXCLUIBLE;<br>Restringida, previa sustracción |
| ESTRATEGIAS DE CONSERVACIÓN IN-SITU  | Humedales RAMSAR   |       |       | CONSERVACIÓN             | EXCLUIBLE                                     |
|  | Reservas de la Biósfera  |       |       | CONSERVACIÓN             | PM  |
|  | Distritos de Manejo Integrado DMI del Área de Manejo Especial de La Macarena AMEM  |       |       | CONSERVACIÓN             | PM  |
|  | Reservas Forestales Protectoras - Productoras** y Otras áreas que no fueron homologadas como lo establece el D1076 de 2015 |       |       | CONSERVACIÓN             | PM  |

Fuente: Minambiente 2022



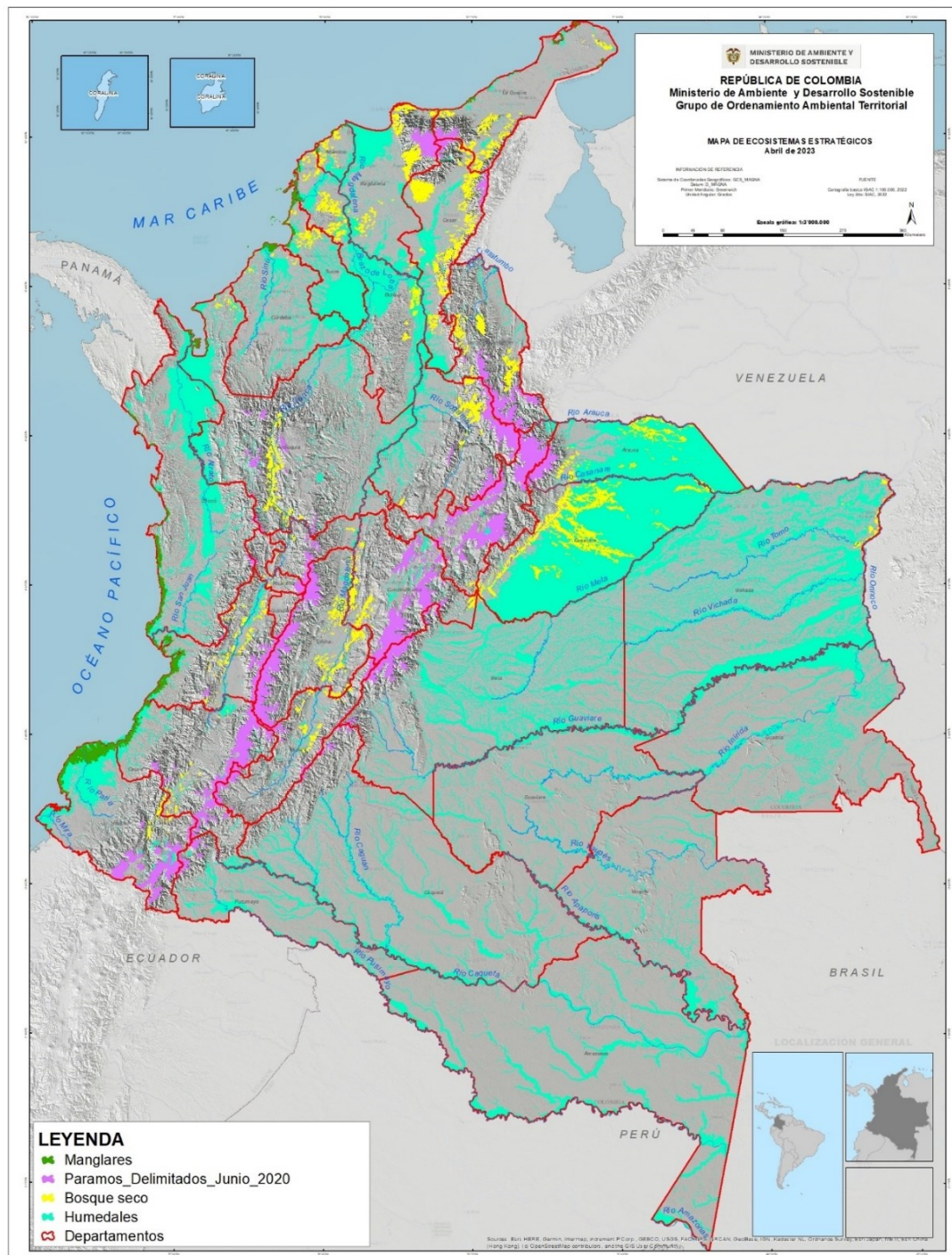
Figura 2. Áreas Protegidas registradas en el RUNAP



Fuente: Minambiente 2022



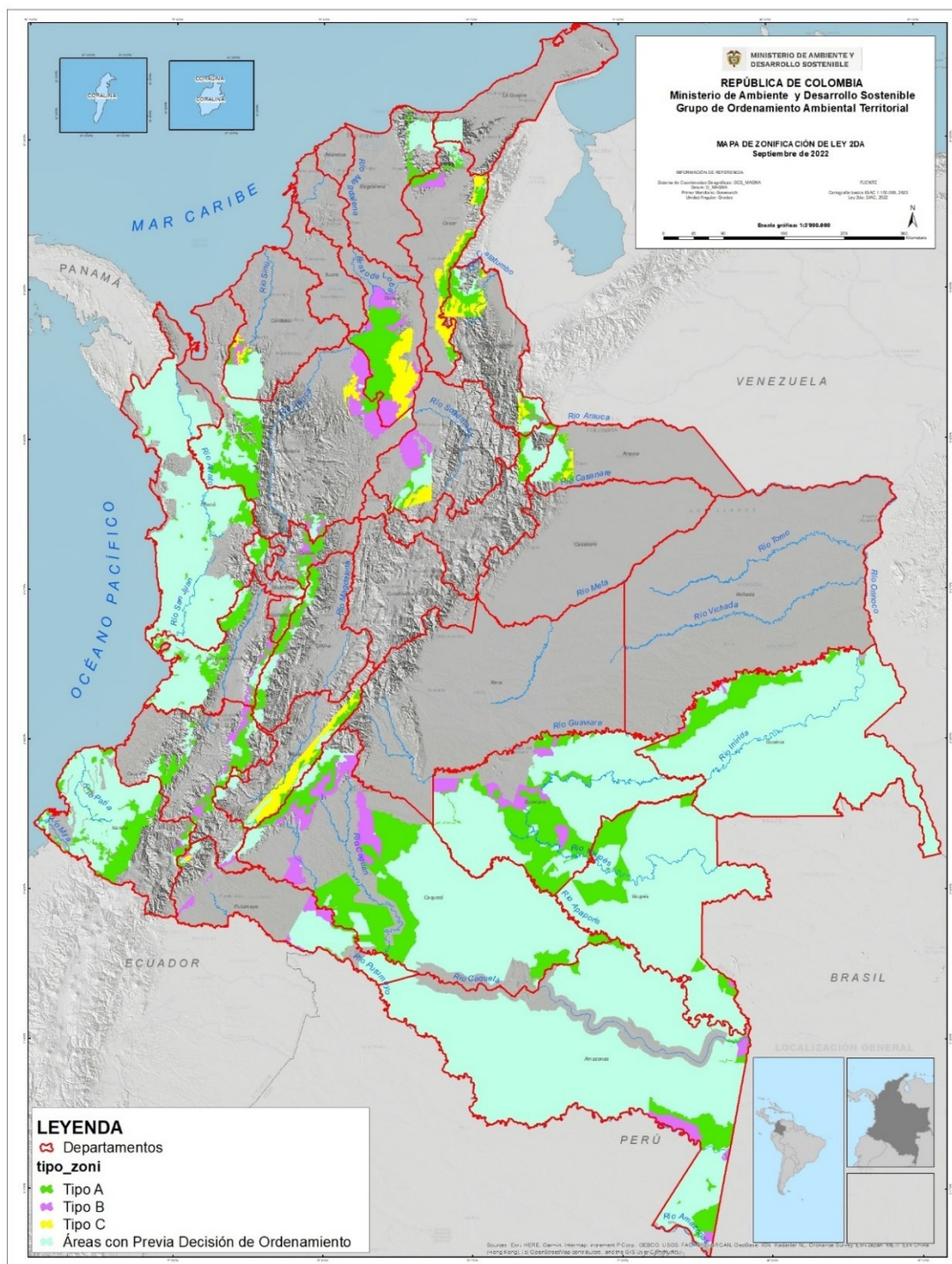
**Figura 3.** Ecosistemas estratégicos registrados en el REEAA



Fuente: Minambiente 2023



Figura 4. Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959



Fuente: Minambiente 2022





## 2.4. Áreas temporalmente excluidas de la Minería: Zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables

La Ley 99 de 1993, en concordancia con los principios constitucionales consagrados en los artículos 79 y 80 que asignan como deber al Estado el de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica, planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su conservación y restauración, prevenir los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones y exigir la reparación de los daños causados, consagró en su artículo 1, numeral sexto, el *principio de precaución*, conforme con el cual cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.

La Ley 685 de 2001 en su artículo 34 estableció, como ya se ha mencionado, que “No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y que, de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia, expresamente excluyan dichos trabajos y obras.

Las zonas de exclusión mencionadas serán las que se constituyan conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestales

El Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, Decreto Ley 2811 de 1974, prevé en su artículo 47:

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

(Subrayado por fuera del texto)

De acuerdo con lo anterior, el Decreto 1374 de 2013 estableció que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible señalará, con base en los estudios disponibles, zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales que se reservarán temporalmente, lapso en el cual las autoridades ambientales adelantarán procesos de declaratoria definitiva de estas zonas como áreas excluibles de la minería en los términos del artículo 34 de la Ley 685 de 2001 (Código de Minas) y de la ley 1450 de 2011.



El documento CONPES 3680 de 2010 definió los lineamientos para consolidar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas “*como un sistema completo, ecológicamente representativo y eficazmente gestionado, de forma que contribuya al ordenamiento territorial, al cumplimiento de los objetivos nacionales de conservación y al desarrollo sostenible del país*” con base en estudios técnicos, realizados a diferentes escalas, que determinaron vacíos de conservación y priorizaron sitios para la creación de áreas protegidas, como estrategia para aumentar la representatividad ecológica de los ecosistemas colombianos en el SINAP.

En ese marco, mediante la Resolución 1628 de 2015, este Ministerio declaró las siguientes zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables, temporalmente reservadas: *1. Selvas Transicionales de Cumaribo; 2. Alto de Manacacias; 3. Serranía de San Lucas; 4. Serranía de Perijá; 5. Sabanas y Humedales de Arauca y 6. Bosques Secos del Patía.*

En estas zonas se prohíbe expresamente la minería y corresponden, como se dijo, a prioridades establecidas por el CONPES 3680 de 2010 para la declaración de áreas protegidas.

La Resolución 1628 de 2015 fue prorrogada por las Resoluciones 1433 de 2017, 1310 de 2018, 960 de 2019 y 708 de 2021.

Adicionalmente, mediante la Resolución 1501 de 2018 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible declaró temporalmente una zona de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables *en inmediaciones del Parque Nacional Natural Pisba y la Reserva Forestal Protectora Nacional Cuenca del Cravo Sur* atendiendo a la protección especial que deben tener los páramos, subpáramos, nacimientos de agua y zonas de recarga de acuíferos<sup>18</sup>; dicha zona estará vigente hasta tanto este Ministerio surta el proceso de delimitación de los ecosistemas de páramo del complejo de Pisba.

También, mediante la Resolución 1814 de 2015 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible declaró 57 polígonos en el territorio nacional como zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables temporalmente reservadas; actualmente la Resolución 1125 de 2021 prorroga 35 de ellos, de los cuales 23 se encuentran en la ruta de declaratoria como áreas protegidas regionales.

Concluyendo, reservar temporalmente una zona de protección y desarrollo de los recursos naturales implica que NO se permiten en ellas las actividades mineras.

---

<sup>18</sup> Ley 99 de 1993, artículo 1, numeral 4; Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.2.1.3.8.; Ley 1930 de 2018





### 3. DETERMINANTES AMBIENTALES Y TITULACIÓN MINERA

A 2022 hay 7.581 títulos mineros vigentes<sup>19</sup> en el país, que ocupan 3.5 millones de hectáreas y representan el 3.2% del área del territorio nacional, concentrados en las regiones Andina y Caribe.

La **Figura 5** presenta los títulos mineros vigentes a marzo 2022 en el territorio nacional.

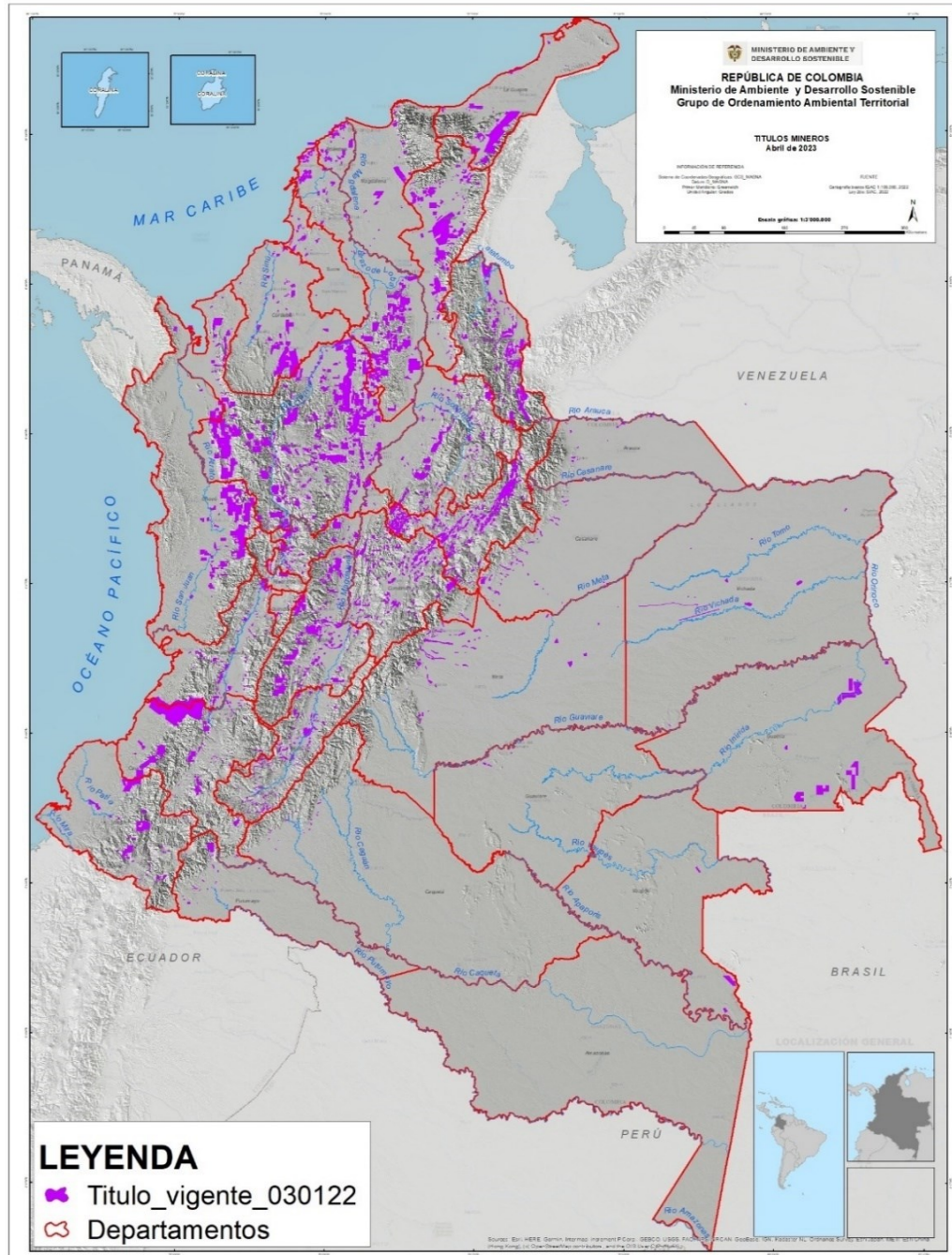
El estudio, ya mencionado, realizado en cumplimiento de la Sentencia T455 de 2016<sup>20</sup> efectuó un análisis de la titulación minera a 2018 (7.782 títulos) en las siguientes áreas de especial importancia ambiental: Parques nacionales naturales; Parques naturales regionales; Reservas forestales protectoras nacionales y regionales; Distritos regionales de manejo integrado; Distritos de conservación de suelos; Ecosistemas de Páramo, Bosque seco tropical, Manglar y Humedales RAMSAR, Reservas Forestales de la Ley 2ª de 1959. Los resultados se evidencian en la **Figura 6**.

---

<sup>19</sup> Minambiente 2023 según ANM 2022

<sup>20</sup> Minambiente, Minenergía et al. 2019. “Documento técnico de Investigación científica y sociológica respecto a los impactos de la actividad minera y la explotación ilícita de minerales, en los ecosistemas del territorio colombiano. Sentencia T 445 de 2016”

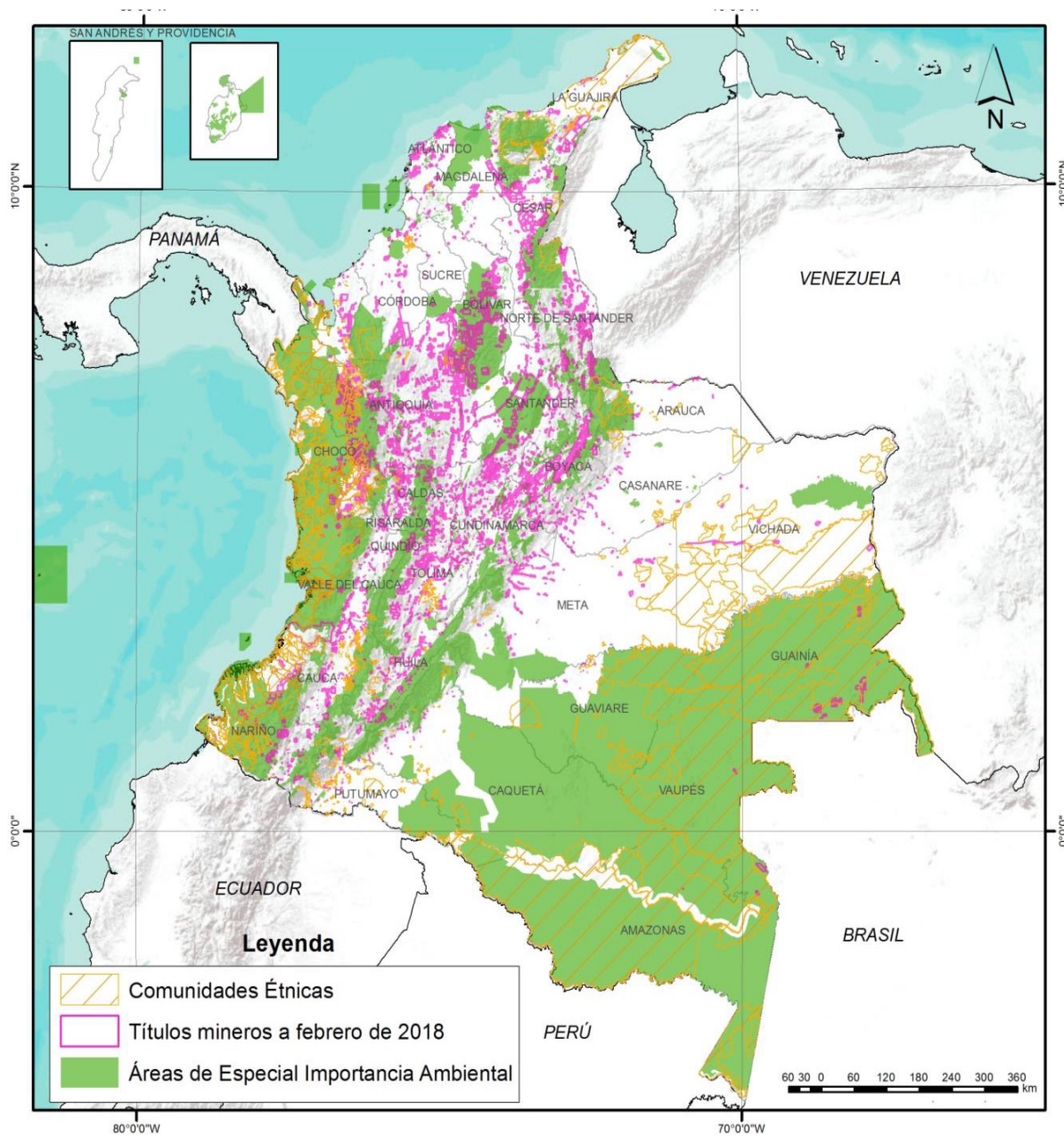
**Figura 5. Títulos mineros vigentes a 2022**



Fuente: Minambiente 2023 según ANM 2022



**Figura 6.** Títulos mineros vigentes a 2022 y áreas de especial importancia ambiental



Fuente: Minambiente, Minenergía et al. 2019

De acuerdo con la información de la Agencia Nacional de Minería, a 2023 se encuentran 7.424 títulos mineros vigentes en el territorio nacional, que datan de 1990 a 2023 bajo modalidades de concesión conformes con la normativa vigente en su momento, los cuales ocupan 3.418.718 hectáreas del territorio nacional.



De ellos, 7.055 títulos se encuentran activos, 269 terminados de los cuales 244 están en proceso de liquidación, 98 se encuentran suspendidos, 1 declarado y 1 archivado.

En inmediaciones de los 37 complejos de páramo del país, los cuales constituyen áreas excluidas de la actividad minera, se encuentran 270 títulos mineros que ocupan 219.074,6 hectáreas.

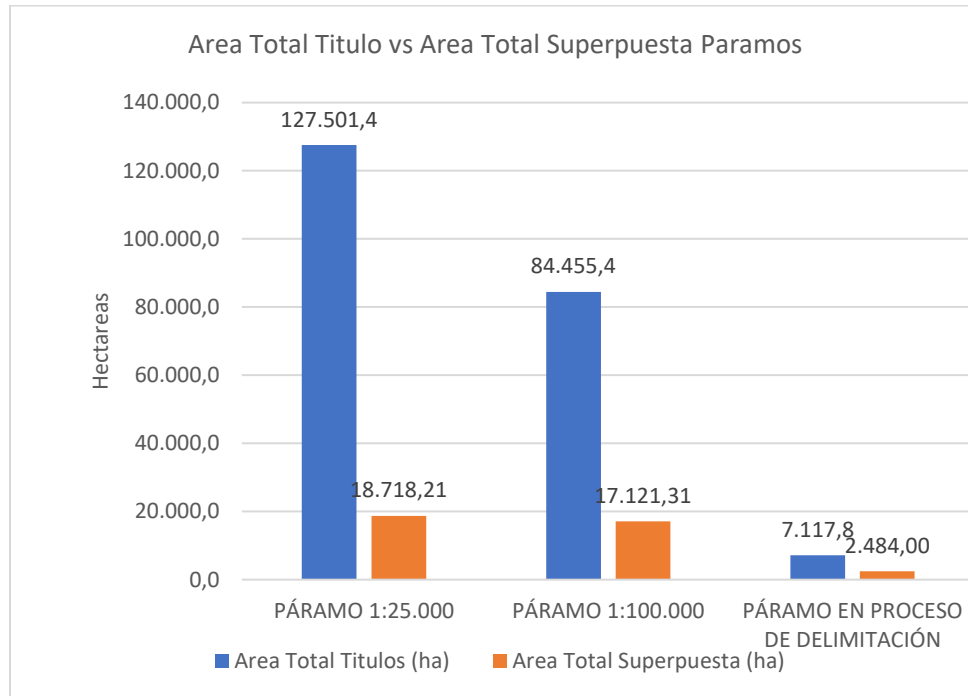
Como lo ilustra la **Figura 7**:

- En los 17 complejos de páramo delimitados a escala 1:25.000 se encuentran 138 títulos que ocupan 127.501,4 hectáreas, de la cuales 18.718,2 (14.7%) traslapan con el área delimitada.
- En los 9 complejos de páramo delimitados a escala 1:100.000 se encuentran 107 títulos mineros que ocupan 84.455,4 hectáreas, de las cuales 17.121,3 (20.3%) traslapan con el área delimitada.
- En el complejo de páramo de Santurbán, en proceso de delimitación a escala 1:25.000 se encuentran 25 títulos mineros que ocupan 7.117,8 hectáreas, de las cuales 2.484 (34,9%) traslapan con el área delimitada a escala 1:100.000.





**Figura 7.** Área de títulos mineros (ha) en páramos y área traslapada con áreas de páramo delimitadas.



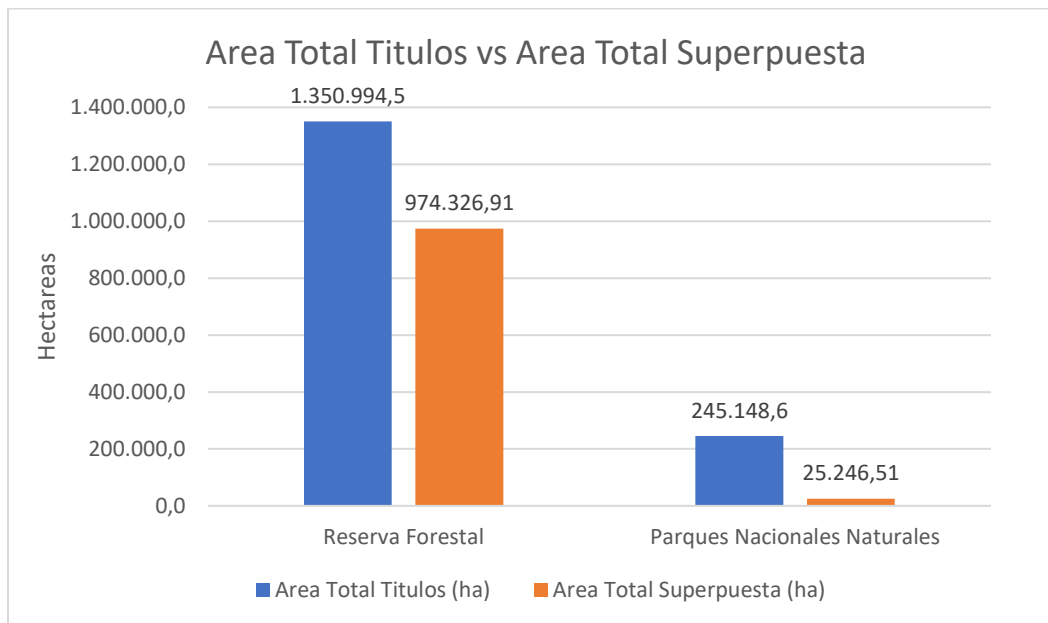
Fuente: Minambiente 2023 a partir de los datos de ANM 2023

Otras áreas excluidas de la actividad minera también presentan traslape con títulos mineros.

Como lo ilustra la **Figura 8**:

- En las 7 Reservas Forestales de la Ley 2ª se encuentran 844 títulos mineros que ocupan 1.350.994,5 hectáreas, de las cuales 934.326,9 ha (72.1%) traslapan con el área delimitada.
- En 10 de los 60 Parques Nacionales Naturales se encuentran 20 títulos mineros que ocupan 245.148,6 hectáreas, de las cuales 25.246,5 (10.3%) traslapan con el área delimitada.

**Figura 8.** Área de títulos mineros (ha) en Reservas Forestales de la Ley 2ª y en PNN y área traslapada con áreas delimitadas.



Fuente: Minambiente 2023 a partir de los datos de ANM 2023

Es necesaria una revisión y la declaración de caducidad por parte de la autoridad minera de los títulos mineros localizados en los páramos y en los Parques Nacionales Naturales, en función de las disposiciones ambientales antes expuestas, por las cuales están excluidos de la actividad minera. Las Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959 debieron ser previamente sustraídas y las actividades mineras deben realizarse de manera restringida, dos disposiciones que deben ser verificadas en su estricto cumplimiento.

#### 4. EXPLOTACIÓN MINERA Y PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL<sup>21</sup>

La actividad minera no es un asunto propio del proceso de concertación ambiental de los Planes de Ordenamiento Territorial, por tratarse de la explotación de recursos naturales no renovables; sin embargo, teniendo en cuenta la interrelación de esta actividad con el suelo, la Corte Constitucional en sentencia C-035 de 2016 indicó que:

*“(...) aun cuando la regulación de la explotación de recursos mineros le corresponde al Congreso, y aun cuando es perfectamente posible desde el punto de vista constitucional que una entidad del orden nacional regule la*

<sup>21</sup> Entendiendo por ellos los POT, los EOT y los PBOT



explotación de recursos del subsuelo, en la práctica no es factible extraer recursos mineros sin afectar la superficie. En esa medida, es imposible 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”

*“En tales casos, están de por medio, por un lado, la autonomía de las entidades territoriales para desempeñar sus funciones de planeación y ordenamiento territorial, competencias que constituyen elementos fundamentales de su autonomía, y por el otro, la necesidad de garantizar que la explotación de los recursos del subsuelo beneficie a todas las entidades territoriales, incluyendo aquellas que no poseen dichos recursos”.*

En tal sentencia, la Corte, hace referencia al artículo 332 de la Constitución Política, según el cual, el Estado es el propietario del Subsuelo y de los recursos naturales no renovables; se destaca además la organización del Estado, cuyas decisiones están limitadas atendiendo al principio de descentralización y a la autonomía de las autoridades territoriales y regionales referidas en el artículo 311 de la Constitución, que consagra como función de los municipios *“ordenar el desarrollo de su territorio”*.

La Sentencia reconoce que:

*“La actividad minera condiciona de manera decisiva las facultades de ordenación del territorio y la determinación de usos del suelo que corresponde a las entidades territoriales.*

*De esa manera, ninguna autoridad del orden nacional puede adoptar unilateralmente decisiones a este respecto que excluyan la participación de quienes, en el ámbito local, reciben de manera directa los impactos de esa actividad.*

(Subrayado por fuera del texto)

Por lo anterior, la Corte opta por la **necesaria concertación** de las decisiones relativas a la explotación de los recursos naturales no renovables.

A su vez, la sentencia SU95 del 2018 estableció que *“existe un déficit de protección constitucional respecto de la participación ciudadana, la concurrencia y la coordinación de la Nación y los territorios, en materia de actividades de exploración y explotación minero energéticas”* y enfatizó que *“en materia del uso del suelo, uno de los instrumentos más importantes con los que cuentan los Municipios es el Plan de Ordenamiento Territorial, el cual debe formularse con la participación de los actores sociales involucrados en la dinámica territorial”*.

Concluyó requiriendo al Congreso de la República para que, en el menor tiempo posible, defina uno o varios mecanismos de participación ciudadana y uno o varios instrumentos de





coordinación y concurrencia nación territorio atendiendo, entre otros, a los principios de participación ciudadana, inexistencia de un poder de veto de las entidades territoriales para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables y enfoque territorial.

Dos proyectos de ley han sido formulados por el Congreso (2018, 2019) pero actualmente no hay un acto legislativo expedido.

Derivados de las sentencias de la Corte Constitucional, el sector minero ha generado varios instrumentos con lineamientos para abordar la concertación entre la autoridad nacional y la entidad territorial, así como la participación ciudadana, con el objeto de incorporar las actividades mineras en el Ordenamiento Territorial.

Si bien el tema minero no es objeto de la concertación ambiental de los planes de ordenamiento territorial, autoridades ambientales han abordado recomendaciones en este aspecto; así, por ejemplo, en el documento *“Asuntos y Determinantes Ambientales para el Ordenamiento Territorial en la jurisdicción de CORANTIOQUIA (2022)”*, la Autoridad Ambiental recomienda a la entidad territorial:

- a) Incluir en el Plan de Ordenamiento Territorial preceptos referidos a la identificación de las zonas excluibles de la minería y las zonas de minería restringida establecidas en los artículos 34 y 35 del Código de Minas;
- b) Identificar zonas con Potencial Minero teniendo como base en la información geológico-minera disponible;
- c) Identificar las actividades mineras que se están desarrollando en el territorio;
- d) Caracterizar los frentes de explotación activos e inactivos a partir de información secundaria como la que posee la Autoridad Ambiental, el Catastro Minero Colombiano, la Autoridad Minera y la Secretaría de Minas de la Gobernación;
- e) Abordar temas de la relación con las entidades que tienen que ver con la regulación del subsuelo, tales como las audiencias de participación de terceros creadas por la Agencia Nacional de Minería en el marco de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

## **5. FORMALIZACIÓN DE LA MINERÍA TRADICIONAL**

De acuerdo con el estudio realizado por Minambiente y Minenergía en cumplimiento de la sentencia T 445 de 2016, la actividad ilícita en Colombia ocupa más del 60 % de las 41 zonas hidrográficas del país y el 28% de las Áreas Protegidas. Los departamentos y



municipios más impactados por la Explotación informal de minerales se recogen en la **Tabla 3**, a partir de la información consignada en el mismo estudio<sup>22</sup>.

**Tabla 3.** Departamentos con mayor incidencia de minería informal

| Departamento            | Descripción   |
|-------------------------|---|
| ANTIOQUIA               | Se produce aproximadamente el 57% del oro del país mediante minería subterránea y aluvial con uso de dragas y retroexcavadoras.<br>Nordeste: Remedios y Segovia<br>Bajo Cauca Antioqueño: Bagre, Cáceres, Caucasia, Nechí y Zaragoza<br>Occidente: Buriticá<br>Urabá: Mutatá y Dabeiba<br>Impacto ambiental: Gran sedimentación, emisiones y vertimientos que llega a los ríos Nechí, Cauca, Magdalena, Sucio y humedales de la Mojana.   |
| NARIÑO                  | Más de 50 minas ilegales para la explotación de materiales de construcción.<br>Adicionalmente, explotación ilegal de oro se presenta sobre el Río Patía y las Quebradas el Purgatorio, San Antonio, el Sol, Chaupiloma, Jordán, Hueco Seco, Panacal, Chala, la Bombona, el Porvenir, las Delicias, Santa Clara, Chaquilulo, Ensolvado y el Rayo.  |
| CAUCA                   | Explotación ilícita en Norte del Cauca, Sur del Cauca y Costa Pacífica; las medidas de destrucción de maquinaria han sido insuficientes<br>En el norte del Cauca se utilizan los “cúbicos”: huecos de 1 x 1 m con profundidades de hasta 30 m, que hacen más difícil la detección y los impactos no se pueden identificar y/o valorar.  |
| BOLÍVAR                 | En el Sur de Bolívar se realiza explotación minera de oro a cielo abierto y subterránea, principalmente en los municipios de Santa Rosa del Sur, Montecristo, Tiquisio, Achi, Morales, Arenal, Barranco de Loba, San Martín de Loba y Norosí.   |
| CHOCÓ                   | Explotación de oro a cielo abierto con retroexcavadoras y dragas en zonas selváticas; explotación en ríos con dragas.<br>Impacto ambiental: Deforestación, sedimentación y contaminación con mercurio y residuos aceitosos de los equipos mecánicos utilizados.   |
| AMAZONIA<br>NORORIENTAL | Departamentos de Amazonas, Vaupés y Guainía.<br>Actividades ilegales asociadas al oro; recientemente relacionadas con la explotación del coltán. Afectan zonas de manejo especial (Parques Nacionales Naturales, Resguardos Indígenas y Reserva Forestal de ley 2 de 1959) y zonas fronterizas que en muchos casos son de gran importancia ambiental, cultural o juegan un papel primordial en la seguridad alimentaria de las poblaciones locales.<br>Principales afectaciones: A la salud y a la vida de los pueblos indígenas; al patrimonio natural y cultural de la Nación; a ecosistemas estratégicos: ríos amazónicos que además son cuencas compartidas |

<sup>22</sup> Minambiente, Minenergía et al. 2019. “Documento técnico de Investigación científica y sociológica respecto a los impactos de la actividad minera y la explotación ilícita de minerales, en los ecosistemas del territorio colombiano. Sentencia T 445 de 2016”

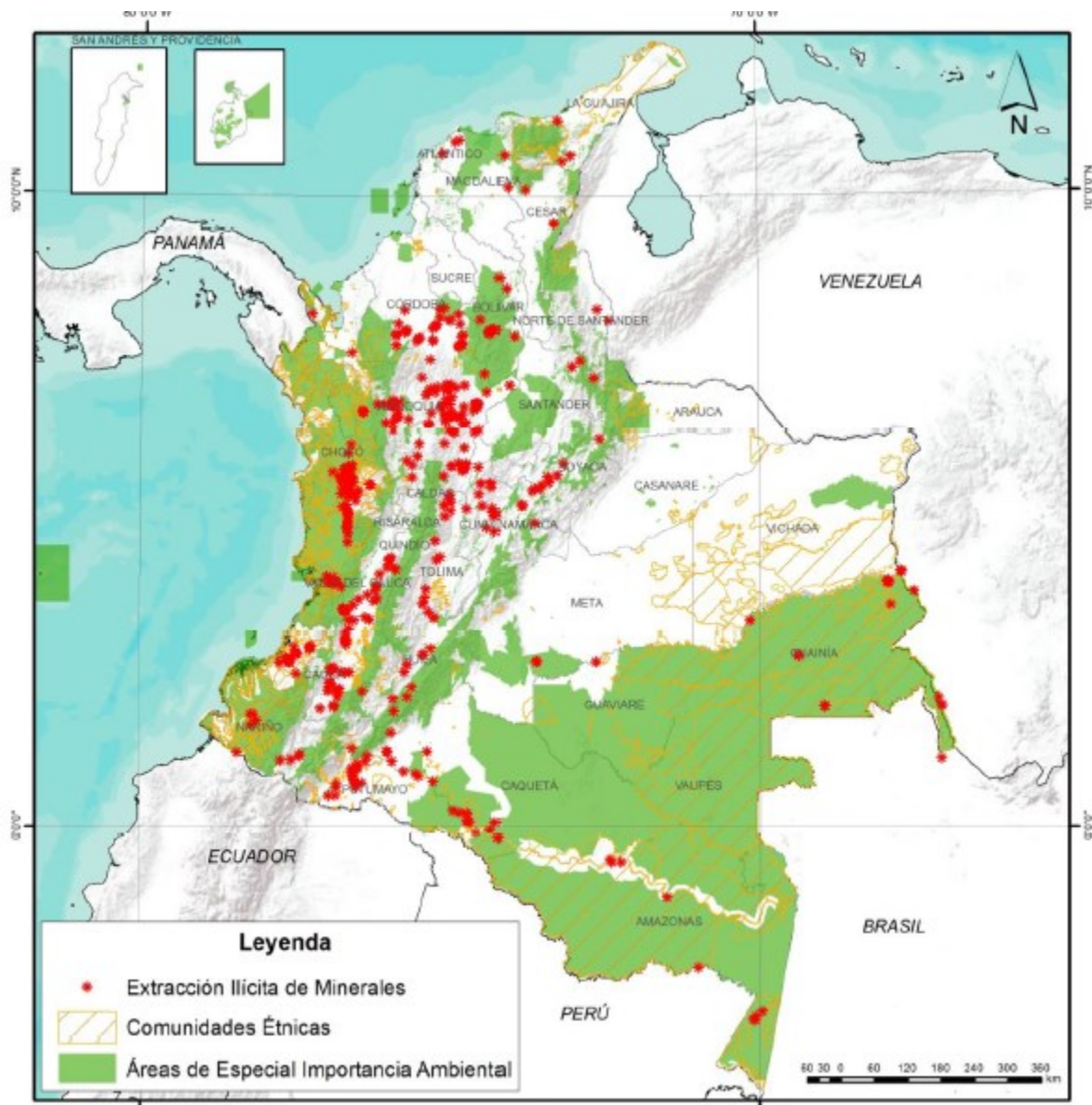


|            |  |
|------------|--|
|            | <p>con Brasil, Perú y Venezuela; a la Integridad cultural, manejo tradicional y gobernabilidad local del territorio de los pueblos indígenas; al establecimiento de estrategias de sostenibilidad financiera para la conservación y uso sostenible del territorio.</p> <p>Impacto ambiental: Deforestación; áreas protegidas de carácter nacional y regional tienen actividad ilícita impactando los objetivos de conservación de biodiversidad y preservación de servicios ecosistémicos.</p>   |
| En general | <p>Sin identificar los sitios precisos ni dar un orden de importancia, puesto que estos dependerían de la realización de un proceso de valoración Ecosistémica, los sitios en Colombia priorizados que requieren de atención son:</p> <p>Ciénaga de Ayapel<br/>Chocó: Río Quito, Río Atrato<br/>Cauca: Municipios de Timbiquí, Guapi, López de Micay, Suarez, Buenos Aires y Santander de Quilichao. Río Samingo, Macizo Colombiano<br/>Nariño: Pacífico<br/>Putumayo: Cuenca Alta Río Putumayo<br/>Antioquia: Nordeste, Bajo Cauca y Occidente<br/>Sur del Departamento de Bolívar<br/>Santander: Páramo de Santurbán<br/>Valle del Cauca: Cuenca Río Dagua</p> |

Fuente: Minambiente, Minenergía et al. 2019.

El estudio en mención realizó el análisis de la extracción ilícita de minerales en las siguientes áreas de especial importancia ambiental: Parques nacionales naturales, Parques naturales regionales, Reservas forestales protectoras nacionales y regionales, Distritos regionales de manejo integrado, Distritos de conservación de suelos, ecosistemas de Páramo, Bosque seco tropical, Manglar y Humedales RAMSAR, Reservas Forestales de la Ley 2ª de 1959, y produjo el mapa que se muestra en la **Figura 9**.

Figura 9. Explotación ilícita 2016-2017



Fuente: Minambiente, Minenergía et al. 2019, a partir de Información remitida en el marco de la CICOD- Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y Gestión Integral para la Protección de los Bosques Naturales.

### 5.1. Formalización en el Código de Minas

La Ley 685 de 2001 (Código de Minas) creó las **Áreas de Reserva Especial** a favor de comunidades mineras en donde existan explotaciones tradicionales de minería informal, concretamente en los artículos 31 (Reservas especiales), 165 (reglamentado por el Decreto



2390 de 2022; acuerdos de comunidades negras con terceros), 248 (Proyectos mineros especiales) y 249 (Desarrollos comunitarios).

## 5.2. Formalización en leyes de Plan Nacional de Desarrollo

La Ley 1753 de 2015, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “*Todos por un nuevo país*”, estableció en su **artículo 19** los mecanismos para el trabajo de pequeña minería bajo el amparo de un título; son estos:

- **Los subcontratos de formalización minera dentro del área ocupada por un título;** en este caso, una vez autorizado el subcontrato *“el subcontratista tendrá bajo su responsabilidad la totalidad de las obligaciones inherentes a la explotación 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.*
- **La devolución de áreas para la formalización minera por parte de un titular minero** *“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”.*

Mediante el **artículo 20** estableció las áreas de reserva para el desarrollo minero:

- **Áreas de Reserva Estratégica Mineras:** La Autoridad Minera Nacional determinará los minerales de interés estratégico para el país, respecto de los cuales, con base en la información geo científica disponible, podrá delimitar indefinidamente áreas especiales con alto potencial minero, determinado mediante estudios geológico-mineros, que se encuentren libres.
- **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.

Con el objeto de implementar una política pública diferenciada, mediante el artículo 21 estableció una clasificación de la 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.



La Ley 1955 de 2019, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, estableció condiciones del *contrato de concesión diferencial* para pequeña minería (artículo 326), previó la *fiscalización diferencial* y el *licenciamiento ambiental temporal* para la formalización en Áreas de Reserva Especial (ARE), subcontratos de formalización minera y en áreas devueltas para la formalización minera.

### **5.3. Regulación**

Mediante la Resolución 40772 de 2019<sup>23</sup> se crearon las mesas de interlocución Territorial Minera (MINA) para fortalecer el relacionamiento del Gobierno nacional con los territorios mineros.

Mediante la Resolución 266 de 2020, se modificó el trámite para la declaración y delimitación de las Áreas de Reserva Especial (ARE) introduciendo la realización de estudios geológico-mineros para la definición de Reservas especiales (de oficio o por solicitud de la comunidad minera) en las cuales se desarrollarán proyectos estratégicos para el país mediante contratos especiales de concesión otorgados a las mismas comunidades que ejercen actividades mineras tradicionales informales, las cuales serán apoyadas por el Estado. Ello sin perjuicio de títulos mineros vigentes.

Cuando por las condiciones geológico-mineras y la problemática económica, social y ambiental no sea posible el escenario anterior, se desarrollarán proyectos que en el mediano plazo conduzcan a la reconversión laboral de los mineros y a la readecuación ambiental y social de las áreas de influencia de las explotaciones (artículos 31 y 248 de la Ley 685 de 2001).

Otras Resoluciones expedidas en 2020 y 2021, se refieren, o bien a la “pequeña minería”, o bien a la “minería tradicional”, donde la primera no cumple las condiciones de tradicionalidad.

En ese sentido, la pequeña minería es objeto de legalización con la obtención de un contrato de concesión con requisitos diferenciales y una licencia ambiental global o definitiva; la minería tradicional es objeto de formalización y ocurre bajo subcontratos de formalización, formalización en áreas de título devueltas o en áreas de reserva especial y una licencia ambiental temporal.

Así, se expidieron los términos de referencia para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental (EIA), requerido para el trámite de la licencia ambiental global o definitiva de los proyectos de explotación de pequeña minería (Resolución 447 de 2020).

Se expidieron también los términos de referencia para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) requerido en el trámite de la licencia ambiental temporal para la formalización minera (Resolución 448 de 2020).

---

<sup>23</sup> La cual modificó la Resolución 41052 del 2018





Se establecieron los criterios para evaluar la capacidad económica, las condiciones para acogerse a un contrato de concesión con requisitos diferenciales y se adoptaron los términos de referencia para la presentación del anexo técnico de las propuestas de contratos de concesión con requisitos diferenciales (Resolución 614 de 2020).

Se adicionó el Decreto 1073 de 2015 (decreto único compilatorio del sector minero energético) mediante el cual se reglamentó lo relativo a los requisitos diferenciales para el otorgamiento de contratos de concesión a mineros de pequeña escala y beneficiarios de devolución de áreas para la formalización minera (Decreto 1378 de 2020).

Se adoptaron los lineamientos de formalización para el fomento minero (Resolución 40195 de 2021).

#### **5.4. Ley 2250 de 2022 y Plan Único de Legalización y Formalización**

Expedida en julio de 2022, establece un marco jurídico especial en materia de legalización y formalización minera, el financiamiento, la comercialización y una normatividad especial en materia ambiental.

En su artículo 5 ordena la formulación de un *Plan Único de legalización y formalización minera*, el cual se expidió en noviembre de 2022, cuyo objetivo general es:

*Establecer e implementar acciones sistemáticas y organizadas para garantizar el acceso a la formalización de la pequeña minería, con base en las figuras legales existentes, propendiendo por la dignificación de la práctica minera y la mejora en las condiciones de vida de los beneficiarios; la superación de los obstáculos y brechas a la regularización; la sustentabilidad ambiental y la rentabilidad económica; y, el fortalecimiento de las cadenas productivas y de valor, mediante un mayor y mejor involucramiento del Estado.*

El Plan se fundamenta en cuatro (4) ejes: *Enfoque diferenciado; simplificación de trámites y procesos; articulación efectiva entre las instituciones nacionales y locales; acompañamiento de la autoridad minera en el proceso de legalización y formalización*, tal como lo define el artículo 5 de la Ley 2250 de 2022. Lo ambiental en este Plan, está referido a la tarea de formular los requisitos para la obtención de la licencia ambiental temporal para la formalización y a la sustracción de Reservas Forestales de la Ley 2ª de 1959 para el desarrollo de la actividad formalizada.

Subsiste entonces el reto de *encontrar alternativas económicas* para una población, en condiciones de vulnerabilidad manifiesta, que realiza pequeña minería y minería tradicional en las áreas de especial importancia ambiental, excluidas de la actividad minera en los términos que aquí se han explicado.





## **BIBLIOGRAFÍA**

CORANTIOQUIA 2022. *“Asuntos y Determinantes Ambientales para el Ordenamiento Territorial en la jurisdicción de CORANTIOQUIA”*. Medellín, Colombia

Decreto Ley 2811 de 1974. Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

GÓMEZ-REY, A. 2018. *Confusiones de intersección: entre las reservas temporales y áreas excluibles de la minería*. Ambiente Jurídico, (23), 47-66. Bogotá, Colombia

JARAMILLO BOTERO, D & S. SENIOR SERRANO, 2020. *Participación, coordinación y concurrencia entre la nación y los entes territoriales en las actividades minero-energéticas en Colombia*. Trabajo de grado para optar por el título de Magíster en Derecho Público para la Gestión Administrativa. Facultad de Derecho, Universidad de Los Andes. Bogotá, Colombia

Ley 99 de 1993. *Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones*.

Ley 685 de 2001. *Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones*.

Decreto 1076 de 2015. *Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector ambiente y desarrollo sostenible*

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

Ley 1753 de 2015. *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*

Ley 1955 de 2019. *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*

Ley 2250 de 2022. *Por medio de la cual se establece un marco jurídico especial en materia de legalización y formalización minera, así como para su financiamiento, comercialización y se establece una normatividad especial en materia ambiental*.

Resolución 1628 de 2015. *Por la cual se declaran y delimitan unas zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente y se toman otras determinaciones*.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, MINISTERIO DE INTERIOR, MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA, INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN DE RECURSOS BIOLÓGICOS ALEXANDER VON HUMBOLDT, PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA Y AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA, 2019. *Documento técnico de Investigación científica y sociológica respecto a los impactos de la actividad minera y la*



*explotación ilícita de minerales, en los ecosistemas del territorio colombiano. Sentencia T 445 de 2016. Bogotá, Colombia.*

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE 2022. *“Orientaciones a las autoridades ambientales para la definición y actualización de las determinantes ambientales y su incorporación en los planes de ordenamiento territorial municipal y distrital”*. Bogotá, Colombia.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA Y GIZ - COOPERACIÓN ALEMANA COLOMBIA 2022. *Guía minero-ambiental de explotación*. Bogotá, Colombia

Decreto 0107 de 2023. *Por el cual se adoptan medidas por parte del Gobierno Nacional para el cumplimiento de la sentencia proferida por el Consejo de Estado, el 4 de agosto de 2022, adicionado y aclarada mediante Auto del 29 de septiembre de 2022, dentro de la Acción Popular No. 250002341000-2013-02459-01, y se dictan otras disposiciones.*

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA 2022. *Plan Único de Legalización y Formalización Minera (Ley 2250 de 2022, artículo 5)*. Bogotá, Colombia

UPME & ECOSIMPLE, 2019. *Guía para incorporar la dimensión minero-energética en los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal (2ª edición)*. Bogotá Colombia

**\*\*\***