


MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

Entidad originadora:	<i>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</i>
Fecha (dd/mm/aa):	<i>6 de noviembre de 2025</i>
Proyecto de Resolución:	Por la cual se adiciona a la Resolución 2206 de 2016 los Términos de Referencia para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental – EIA, requerido para el trámite de la Licencia Ambiental global o definitiva para proyectos de explotación de pequeña minería y se dictan otras disposiciones

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

En el marco de la Política Minera Nacional 2023, titulada '*Una nueva visión de la minería en Colombia*', se identifican problemáticas estructurales asociadas a la actividad minera, entre ellas la explotación sin instrumento de manejo y control ambiental o minero, el aumento de los conflictos territoriales, la dificultad para la validación y recaudo de regalías derivadas del aprovechamiento del recurso de forma eficiente, así como la imposibilidad de conocer y cuantificar de manera precisa la producción minera derivada de actividades ilícitas o no autorizadas.

Estos escenarios han generado impactos ambientales significativos como la erosión del suelo, la contaminación atmosférica por la liberación de sustancias tóxicas (el cianuro y el mercurio) y material particulado, la contaminación y afectación de la hidráulica de los cuerpos de agua lénticos y lóticos por la alteración de su calidad, caudales y volúmenes, la alteración de áreas boscosas y el paisaje, así como efectos sobre la salud de las poblaciones en los territorios donde se desarrolla la actividad.


Frente a esta realidad, el fortalecimiento de los instrumentos de control ambiental diferenciados para proyectos de pequeña minería se constituye en una medida urgente y necesaria, tanto para quienes acceden a la actividad mediante procesos de formalización como para aquellos que lo hacen a través del otorgamiento directo de títulos en área libre.

Desde el año 2014, con la adopción de la Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia, se reconoció que la formalización de la actividad minera no sólo hace referencia a la tenencia de un título, sino a un proceso integral que involucra “estándares legales, técnicos, ambientales, económicos, sociales y laborales que permiten que la pequeña minería sea una actividad económica legal, viable, rentable, segura, ambientalmente sostenible y que contribuya al desarrollo de las comunidades y sus regiones”.

Más recientemente, el Congreso de la República expidió la 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” estableció en el Parágrafo 3° del artículo 29 que una vez otorgado el contrato de concesión minera o realizada la anotación en el Registro Minero Nacional del subcontrato de formalización, su titular tendrá un (1) año para 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 este contexto, la presente iniciativa normativa tiene por objeto adicionar a la Resolución 2206 de 2016 los

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

Términos de Referencia para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental –EIA, requerido para el trámite de obtención de la licencia ambiental global o definitiva, dirigida a proyectos de explotación de pequeña minería, sin limitarse exclusivamente a aquellos en proceso de formalización.

Así, el instrumento será aplicable también a los pequeños mineros que acceden a la actividad minera a través de mecanismos ordinarios como el otorgamiento de títulos en área libre, en cumplimiento de los requisitos establecidos por la autoridad minera y ambiental competente. Esto responde al mandato legal de diferenciar el tratamiento regulatorio según el tipo de operación, sin flexibilizar los estándares ambientales, en concordancia con el derecho fundamental al ambiente sano.

De igual manera, la expedición del presente instrumento normativo permitirá coadyuvar en la garantía del 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.

Por lo tanto, se busca garantizar un marco técnico y jurídico claro, proporcional y adecuado, que oriente el cumplimiento de las obligaciones ambientales en función de las características particulares de esta categoría de proyectos mineros: escala de operación, tipo de mineral, método de extracción, y ubicación geográfica, entre otros.

Finalmente, la implementación de estos términos de referencia permitirá:

- Asegurar una base técnica común para la evaluación ambiental de proyectos mineros de pequeña minería.
- Mejorar la gestión de los impactos ambientales asociados a esta actividad.
- Fortalecer los procesos de fiscalización, seguimiento, control y monitoreo por parte de las autoridades ambientales.
- Reducir los pasivos ambientales generados por la minería sin licenciamiento.
- Fomentar la consolidación de actividades productivas sostenibles, que contribuyan al desarrollo económico local y a la salud ambiental de los territorios.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

Los términos de referencia que se expiden en la presente Resolución son aplicables a las personas naturales o jurídicas, asociaciones o grupos de personas o comunidades o diferentes grupos asociativos de trabajo que cuenten con un título minero clasificado en pequeña minería.


3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1. Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

Las competencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para la expedición del presente instrumento normativo emanan de las siguientes disposiciones legales:

- El numeral 2 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993, establece que le corresponde al Ministerio de Ambiente y


Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

Desarrollo Sostenible, entre otras funciones, regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural.

- El numeral 14 del artículo 5 ibidem, que asigna entre otras funciones al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la de “definir y regular los instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental y determinar los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambientales de las actividades económicas”.
- El Artículo 1 del Decreto – Ley 3570 del 2011 establece que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores.
- El numeral 2 del artículo 2 Decreto – Ley 3570 del 2011 establece como función del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible entre otras la de *“Diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para el saneamiento del ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural, en todos los sectores económicos y productivos”*.
- El artículo 21 de la Ley 1753 de 2015 clasifica las actividades mineras en minería de subsistencia, pequeña, mediana y grande y ordena que el Gobierno deberá definir y establecer los requisitos para dicha clasificación.
- El Decreto 1666 de 2016 define y establece los requisitos particulares para la clasificación de las actividades mineras adoptadas por la Ley 1753 de 2015.
- El párrafo 3 del artículo 29 de la Ley 2250 de 2022 ” establece que *“Una vez otorgado el contrato de concesión minera o realizada la anotación en el Registro Minero Nacional del subcontrato de formalización, su titular tendrá un (1) año para 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”*.
- El artículo 2.2.2.3.3.2. del Decreto 1076 de 2015, DE LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA. Los términos de referencia son los lineamientos generales que la autoridad ambiental señala para la elaboración y ejecución de los estudios ambientales que deben ser presentados ante la autoridad ambiental competente. Los estudios ambientales se elaborarán con base en los términos de referencia que sean expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. El solicitante deberá adaptarlos a las particularidades del proyecto, obra o actividad...”

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

3.2. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

La Resolución 2206 de 2016 se encuentra vigente en el ordenamiento jurídico colombiano.

En cuanto a la entrada en vigor del proyecto normativo objeto de la presente memoria justificativa, será a partir de su publicación en el Diario Oficial.

3.3 Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

Se Adiciona la Resolución 2206 de 2016.

3.4. Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

- **Sentencia ventanilla minera.**

En el numeral 6° de la parte resolutive del auto de 29 de septiembre de 2022, el Consejo de Estado adicionó el numeral 5° del ordinal tercero de la sentencia de 4 de agosto de 2022, así:

ADICIONAR, por las razones expuestas en este proveído, el numeral 5° del ordinal tercero de la sentencia de 4 de agosto de 2022, el cual quedara así:

“5. ORDENAR al Ministerio de Minas y Energía y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que, junto con las autoridades mineras y ambientales que estimen competentes, 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 (...).”

La orden contiene la obligación de hacer para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Minas y Energía de tres productos específicos: (i) guías minero-ambientales actualizadas, (ii) Términos de Referencia actualizados, y el (iii) apéndice de determinantes ambientales por tipo de extracción.


Estos tres documentos deben cumplir con los objetivos del artículo 19 de la Ley 1753 del 2015, esto es, garantizar “la explotación racional de los recursos y apoyar a los mineros a formalizar.”

- **Sentencia C-280 de 2024**

Orden Tercera: ordenar al Ministerio de Ambiente que en el término de seis (6) meses siguientes a la notificación de la sentencia, actualice los términos de referencia genéricos para la elaboración de estudio de impacto ambiental en relación con la evaluación de los impactos que en materia de cambio climático pueden producir las obras o actividades cuya ejecución requiere licencia ambiental.

La Sentencia C-280 de 2024, proferida por la Honorable Corte Constitucional, marcó un precedente en el control de

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

constitucionalidad del artículo 57 de la Ley 99 de 1993 (parcial), al fijar con fuerza vinculante, que todo Estudio de Impacto Ambiental debe incorporar la evaluación de impactos en materia de cambio climático. En su evaluación, la Corte identificó un déficit de protección frente a los artículos 79 y 80 superiores y, en consecuencia, declaró exequible el inciso segundo “en el entendido” de que los EIA incluyan la dimensión climática (mitigación y adaptación).

El análisis constitucional no se limitó al tenor literal de la disposición, sino que abordó el marco de obligaciones estatales para enfrentar la crisis climática. La Corte partió de que el cambio climático es un fenómeno global, multivariable y de efectos diferenciados en territorios y comunidades con especial vulnerabilidad para Colombia, por lo cual omitir su consideración en el licenciamiento impide cumplir los mandatos de prevención, planificación y desarrollo sostenible del artículo 80 de la Carta.

En particular, la sentencia resaltó la función del EIA y de la licencia ambiental como instrumentos técnico-científicos de carácter preventivo y precautorio dentro del Sistema Nacional Ambiental: el EIA acompaña la solicitud, es evaluado por la autoridad competente y deriva en un plan de manejo con medidas de prevención, mitigación, corrección y compensación, sin que el seguimiento termine con el acto de otorgamiento. Esta arquitectura confirma que el componente climático debe ser parte del estándar mínimo de evaluación.

En este contexto, la Corte integró referentes internacionales y de buen gobierno ambiental: recordó el Principio 17 de Río (1992) y los estándares interamericanos que obligan a prevenir daños significativos mediante EIA con arreglo a buenas prácticas, incluso en escenarios transfronterizos. Así, el EIA debe capturar riesgos climáticos y emisiones asociadas para orientar decisiones de autorización compatibles con los deberes constitucionales.


En suma, la Corte no solo validó la constitucionalidad condicionada del precepto, sino que proporcionó una hoja de ruta para alinear el licenciamiento ambiental con los compromisos de protección, prevención y planificación frente al cambio climático: sin evaluación climática no hay EIA suficiente. Este precedente fortalece la seguridad jurídica, eleva el estándar técnico de los estudios y guía la acción legislativa y administrativa hacia un desarrollo verdaderamente sostenible.

Mediante el memorando 32022025E3009734 del 9 de junio, la Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo remitió los criterios de mitigación, adaptación y gestión del riesgo para su correspondiente incorporación en los textos del numeral denominado “Plan de Gestión de Cambio Climático” de los términos de referencia diferenciales para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental – EIA, requerido para el trámite de la Licencia Ambiental global o definitiva para proyectos de explotación minera de pequeña escala y pequeña minería.

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

El proyecto normativo propuesto prevé un impacto normativo positivo en términos normativos, sociales y ambientales, al fortalecer el marco regulatorio para una actividad que históricamente se ha ejercido en condiciones de informalidad o sin control efectivo. La implementación de los términos de referencia no genera una inversión adicional de recursos para los usuarios, por tratarse de una carga justificada al ser imperioso por la entidad imponer las medidas que permitan dar claridad en los requerimientos que deben regir los proyectos de explotación de pequeña minería y que estén en armonía con los cambios normativos y tecnológicos. Asimismo, el acto administrativo señala un régimen de transición donde se concede un plazo prudencial para ajustar y enviar a la autoridad ambiental, la información

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

necesaria para la elaboración del estudio de impacto ambiental.

Las Corporaciones Autónomas Regionales no se verán impactadas con la medida, teniendo en cuenta que la expedición de los términos de referencia para el ejercicio de la función de evaluación y seguimiento no implica la adquisición de nuevas tecnologías, ni de recursos humanos adicionales a los establecidos en su presupuesto, es así que pueden avanzar en los procesos de evaluación y seguimiento ambiental con las actuales estructuras organizacionales para el cumplimiento de las disposiciones del presente proyecto normativo.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

Se considera que el instrumento normativo que se presenta no requiere apropiaciones presupuestales o disposición de nuevos recursos para el ejercicio de otorgamiento de la Licencia Ambiental Global o definitiva para proyectos de explotación minera de pequeña minería, así como tampoco para el control y seguimiento de esta.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

El proyecto de resolución propuesto genera un impacto positivo ambiental en la medida que este instrumento ambiental permitirá la caracterización de la actividad minera y sus implicaciones ambientales en el territorio, así como el establecimiento de medidas para el seguimiento y control efectivo de la actividad por parte de las autoridades ambientales, durante la vigencia del instrumento ambiental.

En este sentido, y con el lleno de los requisitos ambientales, se prevé que los impactos ambientales ocasionados por efecto de la actividad minera sean subsanados a partir de las acciones de mitigación y control impuestas en el instrumento ambiental y así mismo, minimizar el abandono de áreas afectadas por minería, beneficiando así los ecosistemas y a las comunidades que habitan las áreas donde se desarrolla la actividad minera.


7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO

Se adjunta el documento técnico de soporte que sustenta los términos de referencia diferenciales para la elaboración del estudio de impacto ambiental para la solicitud de la licencia ambiental global o definitiva para las actividades de explotación minera de pequeña escala y pequeña minería. El DTS presenta el contexto de la actividad minera en el país, los mecanismos de regularización definidos en la Ley 2250 de 2022 y normas relacionadas, así como los antecedentes jurídicos y de política pública que sustentan la propuesta normativa. Además, expone la problemática histórica de informalidad, los impactos socioambientales de la pequeña minería y la necesidad de ajustar los requisitos del EIA a las capacidades técnicas y económicas de los pequeños mineros, sin sacrificar la rigurosidad ambiental en el proceso de licenciamiento.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria (Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)	En trámite
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)	No aplica

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	MEMORIA JUSTIFICATIVA	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	No aplica
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	No aplica
Otro <i>Documento Preliminar de Soporte Técnico</i>	X

Aprobó:

LAURA CAMILA RAMOS DÍAZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

MADSIG
Sistema Integrado de Gestión

YIOVANI PALECHOR MOPÁN
Director de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbana – Área Técnica Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.