



Bogotá D.C., 13-06-2025 19:12 PM

Señora

RESERVADO

Asunto: Competencia de las autoridades locales frente al desarrollo de actividades mineras, proceso de coordinación y concertación con entes territoriales y la audiencia pública minera.

REF: Reiteración de conceptos jurídicos con radicados 20181200267861 de 26 de octubre de 2018, 20201200275291 del 23 de julio de 2020, 20221200282411 y 20221200282951. / A la luz de la Sentencia de Unificación SU-095 de 2018, hay una "inexistencia del poder de veto de las entidades territoriales para la exploración y explotación del subsuelo y de recursos naturales no renovables"./ En el proceso de titulación minera la ANM ha implementado y unificado en un solo procedimiento las etapas de coordinación y concurrencia y audiencia de participación de terceros.

Cordial saludo.

En atención a la solicitud con radicado 20251003843262, remitida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, relacionada con la temática indicada en el asunto, se precisa que de conformidad con lo establecido en el numeral 2º del artículo 12 del Decreto Ley 4134 de 2011, "*por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, ANM, se determina su objetivo y estructura orgánica*", corresponde a esta Oficina Asesora Jurídica, elaborar conceptos jurídicos sobre las normas, proyectos o materias legales que afecten o estén relacionadas con la misión, objetivos y funciones de la Entidad, no obstante se aclara que, el presente es emitido en los términos establecidos en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, razón por la cual carece de efectos vinculantes.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que este concepto está dirigido a brindar una ilustración jurídica general y no particular, en tratándose de casos particulares, deberá estarse a la decisión que de conformidad con sus competencias legales corresponda al área misional o entidad encargada.

Hecha la anterior claridad, pasa a responderse las preguntas planteadas, previas las siguientes consideraciones jurídicas relacionadas con las zonas excluidas de



la minería, la competencia de las autoridades locales frente al desarrollo de actividades mineras y los planes de ordenamiento territorial, y la prohibición de vetar las actividades de exploración y explotación del subsuelo y de recursos naturales no renovables, por parte de las Entidades Territoriales, así como lo relativo al proceso de coordinación y concertación con entes territoriales, y la audiencia pública minera y la participación de terceros.

- De las zonas excluidas de la minería

El artículo 34 de la Ley 685 de 2001 determina las zonas que son excluibles de la minería de la siguiente forma:

"ARTÍCULO 34. ZONAS EXCLUIBLES DE LA MINERÍA. No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y que, de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia, expresamente excluyan dichos trabajos y obras.

<Inciso CONDICIONALMENTE exequible> Las zonas de exclusión mencionadas serán las que se constituyan conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestales. Estas zonas para producir estos efectos, deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales con la colaboración de la autoridad minera, en aquellas áreas de interés minero.

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

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

Adicionalmente, el artículo 36 de la misma norma, establece los efectos de la exclusión o restricción en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 36. EFECTOS DE LA EXCLUSIÓN O RESTRICCIÓN. En los contratos de concesión se entenderán excluidas o restringidas de pleno derecho, las zonas, terrenos y trayectos en los cuales, está prohibida la actividad minera o se entenderá condicionada a la obtención de permisos o autorizaciones especiales. Esta exclusión o restricción no requerirá ser declarada por autoridad alguna, ni de mención expresa en los actos y



contratos, ni de renuncia del proponente o concesionario a las mencionadas zonas y terrenos. Si de hecho dichas zonas y terrenos fueren ocupados por obras o labores del concesionario, la autoridad minera ordenará su inmediato retiro y desalojo, sin pago, compensación o indemnización alguna por esta causa. Lo anterior, sin perjuicio de las actuaciones que inicien las autoridades competentes en cada caso cuando a ello hubiere lugar.” (Subraya fuera de texto).

En este sentido, las zonas donde se encuentra prohibida la actividad minera, se entienden excluidas del contrato de concesión y no requerirá ser declarada por autoridad alguna. Frente al particular, se reitera lo indicado por esta Oficina Asesora Jurídica en concepto jurídico con radicado 20201200275291 del 23 de julio de 2020, en el sentido que:

“(…) La exclusión de áreas para el desarrollo de actividades mineras se sustentó en la exposición de motivos de la Ley 685 de 2001 determinando la necesidad de “(…) sustraer de la actividad minera ciertas zonas y lugares que por sus características especiales, su afectación a ciertos servicios o por ser inherentes a ciertos valores y bienes podrían destruirse o deteriorarse con las obras o labores extractivas, deben conservarse fuera de estas actividades de forma absoluta.

La misma Corte Constitucional ha reiterado la protección de ecosistemas de importancia ambiental frente al desarrollo de actividades productivas como agropecuarias y explotaciones mineras y de hidrocarburos, es así que al estudiar la demanda de inconstitucionalidad del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, en la cual se establecía un régimen de transición para las explotaciones mineras en zonas de páramo, en sentencia C-035 de 2016 M.P Clara Stella Ortiz Delgado concluyó que la libertad económica no era un derecho absoluto, y en tal sentido podía ser limitado por la intervención del Estado, siempre que no fuese arbitraria y respetara el núcleo esencial de la libertad involucrada, de tal manera que obedeciera al principio de solidaridad o a alguna finalidad expresamente señalada en la Constitución e igualmente respondiera a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

Señaló, a su vez que la protección del medio ambiente prevalece sobre los derechos económicos adquiridos por los particulares mediante licencias ambientales y contratos de concesión minera, cuando esté probado que dicha actividad produce daño y cuando haya mérito para aplicar el principio de precaución para evitar daño a los recursos naturales renovables y a la salud humana.

Concluyó, entonces, que la libertad de empresa puede limitarse cuando puedan verse comprometidos fines constitucionalmente valiosos, entre los que se encuentran el medio ambiente sano y el equilibrio ecológico.

En consecuencia, concluyó que entre la libertad de empresa los derechos adquiridos de los particulares titulares de las licencias ambientales y contratos de concesión y la protección del medio ambiente y los ecosistemas, priman estos últimos, al ser éstos considerados valores constitucionales protegidos que apuntan al bienestar de la sociedad y al interés general.

De conformidad con las consideraciones normativas y jurisprudenciales expuestas, se considera que cuando de manera posterior al otorgamiento de un contrato de concesión minera y, aunque este cuente con PTO aprobado y licencia ambiental concedida por la autoridad ambiental competente, se declara dentro del área concesionada un área excluyente de la minería, se imposibilita el desarrollo de las actividades extractivas.



*Lo anterior, por cuanto se reitera que el artículo 36 de la Ley 685 de 2001 prevé que **en los contratos de concesión minera se entenderán excluidas de pleno derecho, las zonas, terrenos y trayectos en los cuales está prohibida la actividad minera y esta exclusión o restricción no requerirá ser declarada por ninguna autoridad, ni de mención expresa en los actos y contratos, ni de renuncia por parte del proponente o del concesionario.***
(...)”

Negrilla fuera de texto.

En conclusión, en las áreas delimitadas como excluibles de la minería se encuentra prohibida la realización de actividades mineras y, en consecuencia, excluidas de pleno derecho de los contratos de concesión minera, sin necesidad de declaratoria alguna, de conformidad con lo establecido en el mencionado artículo 36 del Código de Minas, en concordancia con el artículo 34 de la Ley 685 de 2001.

- **Competencia de las autoridades locales frente al desarrollo de actividades mineras y los planes de ordenamiento territorial (antecedente)**

Tal como lo señaló esta Oficina a través de concepto jurídico con radicado 20181200267861 de 26 de octubre de 2018, de acuerdo a lo establecido en el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política, corresponde a los Concejos Municipales como corporaciones administrativas, “Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.”, para lo cual cuentan con los instrumentos creados por la Ley 9 de 1989 y 3 de 1991, modificadas por la ley 388 de 1997 que, a su vez, estableció en su artículo 1 que sus objetivos serían, entre otros: establecer mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial; así como promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio.

Esta norma prescribe que el ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física, concertadas y 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, con el fin de contar con los



instrumentos que permitan 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 (Artículo 5).

Adicionalmente, el referido Estatuto establece que el objeto del ordenamiento del territorio sería, entre otros: complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante la definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales (Artículo 6).

Es así como la Ley 388 de 1997 dispuso, como instrumento para la planificación del territorio, los Planes de Ordenamiento Territorial que serán adoptados por los municipios y distritos, y que son el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal, los cuales son definidos como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo, prescribiendo entonces tres tipos de planes, de acuerdo a tamaño de los municipios o distritos, y determinando sus componentes y el procedimiento para su adopción y revisión.

Ahora bien, en lo que se refiere a las competencias territoriales y la concurrencia de estas con las competencias nacionales en materia de titulación minera, la Corte Constitucional se ha pronunciado en diversas oportunidades, considerando en los primeros fallos que las decisiones sobre la concesión de títulos mineros era una potestad propia del Gobierno Nacional a través de sus autoridades, como propietario del subsuelo, y proscribiendo la intervención de las entidades territoriales en las decisiones de la explotación minera, posición ratificada por el artículo 37 del Código de Minas.

Posteriormente, con la Sentencia C-123 de 2014, que declaró la exequibilidad condicionada del artículo 37 de la Ley 685 de 2001, se dio inicio a una etapa en la que se consideró que en el ejercicio de las competencias entre el Gobierno Nacional y las autoridades territoriales debía buscarse un equilibrio que permitiera la participación de las autoridades territoriales en el proceso de titulación minera a través de mecanismos de concertación, concurrencia y subsidiariedad.

Si bien el artículo 37 del Código de Minas fue posteriormente declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-273 de 2016, su inconstitucionalidad no radicó en su contenido material, que ya había sido definido en la Sentencia C-123 de 2014 antes mencionada, sino en la forma en



que dicha norma fue expedida al considerar que dado que su contenido se refería a la distribución de competencias entre la nación y los entes territoriales, ésta debía haberse expedido a través de una ley orgánica y no mediante una ley ordinaria, conforme al mandato del artículo 288 Superior.

Al respecto, señaló esta Alta Corporación:

"(...) En el presente caso, la disposición demandada prohíbe a las entidades de los órdenes "regional, seccional o local" excluir temporal o permanentemente la actividad minera. Más aun, esta prohibición cobija expresamente los planes de ordenamiento territorial. Al hacerlo afecta de manera directa y definitiva la competencia de las entidades territoriales para llevar a cabo el ordenamiento de sus respectivos territorios. Por lo tanto, es una decisión que afecta bienes jurídicos de especial importancia constitucional, y en esa medida, esta sujeta a reserva de ley orgánica.

Por lo anterior, la Corte declara la inexecutable del artículo 37 de la Ley 685 de 2001."

Lo anterior se vio ratificado en la Sentencia C-035 de 2016, donde la Corte reconoce la competencia de las autoridades locales para intervenir en ese proceso y para regular el uso del suelo, facultades atribuidas directamente a los municipios y departamentos. Dado esto, **la Corte optó por una regla constitucional basada en la necesaria contestación entre las autoridades nacionales y locales, frente a las decisiones que el Estado, como propietario del subsuelo, tome frente a las actividades de explotación de los recursos naturales no renovables.**

Los municipios en la elaboración o modificación de los Planes de Ordenamiento Territorial deberán agotar la verificación de la información geológica minera, como sustento para elaborarlo y definir los usos del suelo, así como la comprobación de las áreas que taxativamente estén señaladas como excluidas y restringidas de minería de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 del Código de Minas, pero no tienen facultad constitucional ni legal para restringir o prohibir actividades mineras, ni siquiera a través del Plan de Ordenamiento Territorial. La participación que a la luz de los fallos de la Corte Constitucional se requiere en materia minera, debe entenderse en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Todo lo cual quiere decir que, en desarrollo de estos postulados, las competencias nacionales y las territoriales pueden entrar en tensión, siendo necesaria su armonización, sin que ello signifique el sacrificio de una por la satisfacción de las otras. Estos conflictos entre las competencias de las autoridades nacionales y territoriales, deben ser resueltos mediante la



aplicación de los principios de concurrencia y subsidiariedad que han sido prescritos en el artículo 288 superior tal como lo ha desarrollado la Corte Constitucional en Sentencia C-123 de 2014. Siendo así, la observancia de estos principios, opera como una fórmula de articulación de la acción estatal, partiendo de la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, que supone un ejercicio armónico de funciones, de forma que la acción de las diferentes autoridades involucradas resulte complementaria y conducente al logro de los fines del Estado, sin que sea admisible la exclusión de entidades que en razón a su autoridad y naturaleza están llamadas a participar.

En este sentido, la prohibición de adelantar actividades mineras en un determinado territorio excede el marco competencial de los Concejos Municipales por virtud constitucional y desarrollo legal (Ley 388 de 1997), en la medida en que carecen de potestades legislativas que son propias del Congreso, como órgano político de representación plural nacional. Si bien los concejos ejercen por disposición constitucional ciertas potestades reglamentarias y dictan normas generales en su respectivo municipio, estas están limitadas por la Constitución y la Ley.

Al respecto, la Sala Sexta de revisión de la Corte Constitucional el 19 de agosto de 2016 mediante Sentencia T-445 de 2016, consideró:

"Ese diseño constitucional implica, entonces, la necesidad de armonizar los principios de unidad y de autonomía, que se encuentren en tensión. Para lograr esto la Corte ha reconocido la existencia de un sistema de limitaciones recíprocas, en el que el concepto de autonomía territorial se encuentra restringido por el de unidad, y a la inversa, la unidad se encuentra circunscrita por el núcleo esencial de la autonomía. Por tal motivo, la interpretación y aplicación de estos principios debe estar encaminada a obtener su pleno equilibrio y coexistencia, sin que ninguno de ellos sea absoluto en perjuicio del otro. El concepto de unidad del Estado colombiano no puede ser utilizado como pretexto para desconocer la capacidad de autogestión de las entidades territoriales y a su turno, la autonomía de las entidades territoriales no puede ser entendida de manera omnímoda, hasta el punto de hacer nugatorias las competencias naturales de las instancias territoriales centrales".

En estos términos, reitera la Corte sobre la necesidad en primer lugar de adelantar proceso de concertación en el nivel territorial y central, dejando en claro en esa oportunidad que las atribuciones de ninguna de estas entidades, puede entenderse superior o preferente frente a la otra, y que adicionalmente se entenderán constitucionalmente aceptables cuando sean razonables y proporcionadas.



- **De la prohibición de vetar las actividades de exploración y explotación del subsuelo y de recursos naturales no renovables, por parte de las Entidades Territoriales**

Posteriormente la Corte Constitucional en la Sentencia de Unificación, SU-095 de 2018, expone que se conjetura: "**inexistencia del poder de veto de las entidades territoriales para la exploración y explotación del subsuelo y de recursos naturales no renovables**. De acuerdo con los postulados constitucionales que prevén la explotación del subsuelo y los RNNR, su propiedad en cabeza del Estado y las competencias de las entidades territoriales y de la nación -gobierno nacional central- sobre el suelo, el ordenamiento territorial, el subsuelo y los RNNR, las entidades territoriales no pueden prohibir el desarrollo de actividades y operaciones para tales fines en su jurisdicción."

Dado lo anterior la Corte determinó que "Ni la nación (nivel nacional o central) ni las entidades territoriales tienen competencias absolutas en materia de explotación del subsuelo y de los RNNR; así, **las entidades territoriales no cuentan con competencia absoluta sobre los recursos del subsuelo, ni tampoco poder de veto respecto a la realización de actividades para la explotación del subsuelo y de RNNR**, de acuerdo con una lectura e interpretación sistemática de la constitución" (Negrilla fuera del texto), y que para dirimir dicha tensión entre diferentes órdenes territoriales, debe darse aplicación al artículo 288 constitucional que define los principios de coordinación y concurrencia para estos casos. Al respecto la Corte precisó: "La Sala considera relevante indicar que de acuerdo con la normativa constitucional y la jurisprudencia todas aquellas actividades que se desarrollen con el fin de explorar y explotar el subsuelo y los RNNR, deben respetar, garantizar y proteger los postulados constitucionales de participación ciudadana y de coordinación y concurrencia nación territorio en el marco del estado unitario y la autonomía territorial".

Sobre la prohibición de vetar las actividades de exploración y explotación del subsuelo y de recursos naturales no renovables, por parte de las Entidades Territoriales, esta Oficina Asesora a través de concepto con radicado 20221200282411 se pronunció indicando que esto obedeció a que, según desglosa la Sala Plena de la Corte, se deben proteger los principios de democracia participativa, Estado unitario y autonomía territorial y para ello analizó el cumplimiento actual de tales postulados por el ordenamiento jurídico para identificar si se cumple con los postulados constitucionales y, como consecuencia, tomar las medidas pertinentes.

Conforme a lo anterior, y de acuerdo a lo manifestado por la Sala Plena de la Corte Constitucional mediante la Sentencia de Unificación mencionada, las entidades territoriales no cuentan con competencia absoluta para vetar las actividades para la explotación del subsuelo ni de los Recursos Naturales No Renovables y para ello se deberá aplicar los principios de coordinación y concurrencia, dado que la propiedad, beneficio y aprovechamiento, recae,



constitucionalmente, en cabeza del Estado, tanto que en la misma sentencia, la Corte resolvió:

"OCTAVO- *INSTAR a los alcaldes de los municipios del país para que en el marco de sus competencias de ordenamiento territorial tengan en cuenta los principios de coordinación y concurrencia con las autoridades nacionales*".

Así mismo, el 17 de septiembre de 2020, la Sala Plena de la Honorable Corte Constitucional profirió la Sentencia SU-411 mediante la cual reiteró su postura respecto a la necesidad de garantizar decisiones ponderadas que no anulen el principio del Estado unitario, cuando en el ejercicio de competencias territoriales confluyen competencias de índole nacional.

En la Sentencia de Unificación en cita, el máximo Tribunal estudió la procedencia de determinar mediante consulta popular en el Municipio de Cogua - Cundinamarca, la ampliación del polígono denominado "Zona Minera para extracción de minerales". En virtud de ello, la Honorable Corte Constitucional desarrolló su tesis con fundamento en la violación directa de la Constitución Política y el desconocimiento de los precedentes constitucionales ampliamente analizados por el máximo Tribunal Constitucional.

En esta Sentencia de Unificación, la Corte abarca nuevamente el conflicto generado entre la aplicación de principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad para dirimir tensiones entre el principio unitario y de autonomía territorial. Si bien es cierto que en amplia jurisprudencia se ha desarrollado el tema, la Corte advierte la necesidad de desarrollar su tesis de manera que, a la luz del ordenamiento jurídico no se posterguen conflictos de dicha índole, ni haya lugar a dudas de cuál es la interpretación y postura de quien ostenta la salvaguarda de la Constitucional Política.

En consecuencia, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en las sentencias de unificación antes relacionadas, de manera clara ha concluido que: "(...) **las entidades territoriales no cuentan con competencia absoluta sobre los recursos del subsuelo, ni tampoco poder de veto respecto a la realización de actividades para la explotación del subsuelo y de RNNR. De tal manera, los municipios, por medio de sus secretarías u oficinas de planeación, no pueden prohibir, de manera unilateral, la actividad minera**".

- **Del proceso de coordinación y concertación con entes territoriales.**

Respecto del proceso de coordinación y concertación esta Oficina Asesora a través de concepto con radicado 20221200282951 se pronunció indicando, que previo a suscribir los contratos de concesión, además de los requisitos contemplados en la Ley 685 de 2011, y acatando las órdenes impartidas en las



sentencias C – 123 de 2014, C – 273 de 2016, C- 035 de 2016, C- 389 de 2016 y finalmente de la sentencia de unificación SU-095 de 2018, se incorporó al trámite de la propuesta del contrato de concesión minera la audiencia pública y participación de terceros y la reunión de coordinación y concurrencia, (artículo 259 de la Ley 685/2001). Específicamente en el último pronunciamiento el Alto Tribunal ordenó a la entidad, “(...) *mantener y fortalecer los programas y proyectos que fortalezcan el diálogo, la comunicación y la información con las entidades territoriales y sus autoridades locales con el fin de aplicar principios de coordinación, concurrencia e información suficiente (...)*”

En este sentido, la Corte Constitucional, a través de los pronunciamientos previamente citados, ordenó a la Agencia Nacional de Minería que, además de incluir en el proceso precontractual para el otorgamiento de un título minero la verificación de requisitos técnicos (idoneidad ambiental y laboral), económicos (según el caso) y jurídicos, deberá adelantar un proceso de coordinación y concurrencia con las autoridades locales y realizar la audiencia pública de participación de terceros previo al otorgamiento del respectivo título minero.

Debemos precisar también que, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en Sentencia SU 095 de 2018, al establecer los criterios para la definición de mecanismos de participación ciudadana e instrumentos de coordinación y concurrencia nación - territorio específicos para la explotación del subsuelo y de recursos naturales no renovables –RNNR-, definió que las autoridades de las entidades territoriales representan a la ciudadanía y que algunos casos se realizan a través de dichos representantes, en razón de la complejidad de las decisiones a tomar:

“6. Legitimidad y Representatividad. *Debe tenerse en cuenta que las autoridades de las entidades territoriales, en el marco de la democracia participativa, representan a la ciudadanía y por tal razón en algunos casos la participación ciudadana puede realizarse a través de los representantes, en razón de la complejidad de las decisiones a tomar y de los procedimientos que se establezcan para ello.”*

De lo anterior, es importante remarcar que la Corte en la sentencia de unificación tantas veces mencionada, definió:

“2. Coordinación y concurrencia nación territorio. *Garantizar un grado de participación razonable y efectivo de los municipios y distritos en el proceso de decisión respecto a las actividades de exploración o de explotación del subsuelo y los RNNR. Las posiciones y opiniones de las entidades territoriales deben ser expresadas a través de los órganos legítimos de representación, tener una influencia apreciable en la toma de decisiones, sobre todo en aspectos centrales a la vida del municipio en materia ambiental y social, sin perjuicio de las competencias del nivel nación”.*

Es por tal razón que el proceso de Coordinación y Concurrencia se realiza con la Alcaldía Municipal, debido a que, como lo estableció la Sala Plena de la Corte



Constitucional, dicha autoridad tiene la legitimidad y representatividad para representar a la ciudadanía, valga la redundancia.

- **Respecto de la audiencia pública minera y la participación de terceros**

Bajo los preceptos consagrados en la señalada sentencia, en el procedimiento administrativo que adelanta la Agencia, se adicionó la audiencia pública, en la que se invita a la comunidad en general a participar en el proceso previo a la titulación minera.

En la estrategia del procedimiento de Audiencia Pública Minera de la Agencia Nacional de Minería que orienta, facilita y construye la llegada a territorio como uno de los pilares destacados en el proceso de titulación minera, con miras a lograr la articulación nación-territorio, minería y comunidad, se busca coordinar y hacer concurrir los principios de Estado unitario y autonomía territorial, para que converjan actividades de uso del suelo, por una parte, y la explotación del subsuelo, por otra. Este procedimiento busca crear condiciones que le permitan a la Agencia un posicionamiento representativo, participativo, eficaz, continuo y permanente, potencializando el enfoque territorial, que permita dar viabilidad a las actividades y operaciones mineras en el territorio colombiano.

Ahora bien, conforme a lo dispuesto en la Sentencia de Unificación SU-095 de 2018, proferida por la Corte Constitucional, en la que se ordena a la ANM “mantener y fortalecer” los mecanismos de participación de los entes territoriales y de la comunidad en el otorgamiento de títulos mineros, hasta tanto el Congreso de la República expida una ley que reglamente la participación de la ciudadanía; la ANM procedió a fortalecer el Programa de Relacionamiento con el Territorio, tanto en el procedimiento de Coordinación y Concurrencia como el de Audiencias Públicas de Participación de Terceros, con el fin de garantizar el derecho a la participación real, inclusiva y efectiva de la comunidad, organizaciones sociales y entidades públicas y privadas en los procesos de titulación minera; así como, la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en el proceso de titulación minera, con el fin de armonizar la legislación ambiental, las políticas y normas municipales y/o departamentales, con el desarrollo de los proyectos mineros.

En virtud de lo anterior, la Agencia Nacional de Minería expidió la Resolución No. 1099 del 22 de diciembre de 2023, modificada parcialmente por la Resolución No. 558 del 21 de agosto de 2024, mediante la cual fortaleció el procedimiento para llevar a cabo la audiencia pública minera que se celebra en los procesos de contratación y titulación minera; unificando en un solo procedimiento las etapas de coordinación y concurrencia y audiencia de participación de terceros, el cual



comprende una serie de actividades para finalizar con la realización de la Audiencia; en ese sentido el procedimiento cuenta con cuatro **(4)** fases a realizar: **i)** Acercamiento al territorio, lo que contempla conocer a las comunidades presentes que lo habitan, para que éstas puedan participar y socializar el procedimiento con las entidades territoriales; **ii)** realizar la coordinación y concurrencia con las entidades territoriales e iniciar espacios de participación ciudadana; **iii)** realizar el diálogo social con la comunidad y pedagogía social a fin de conocer las necesidades, inquietudes y expectativas de las comunidades y, **iv)** adelantar la Audiencia Pública Minera.

Así las cosas, en el trámite de una solicitud de concesión minera, una vez éstas cuentan con un concepto de viabilidad técnica, ambiental, jurídica y económica, se da inicio al procedimiento de audiencias públicas mineras, procedimiento este que contempla una serie de actividades que buscan obtener información del territorio donde se encuentra el área de la solicitud; hacer aproximación al territorio, lo que contempla conocer a las comunidades presentes que lo habitan, para que éstas puedan participar y conocer los proyectos mineros; realizar la coordinación y concurrencia con las entidades territoriales; tener en cuenta las necesidades, inquietudes y expectativas de las comunidades y posteriormente adelantar la audiencia pública minera.

De otra parte, se informa que los territorios son sujetos de concertación y en la etapa de ejecución de un título minero, la autoridad ambiental competente en el momento del licenciamiento ambiental revisa entre otros aspectos, los usos del suelo de cada solicitud, y así determina la viabilidad para adelantar una actividad minera en una zona determinada o establece bajo qué condiciones lo puede hacer, en el evento en que determine que no es susceptible de ejercer actividades mineras, no se expide la Licencia ambiental y consecuentemente el título minero no tendría vocación de ejecución.

En concordancia con lo anterior, es importante aclarar que las entidades territoriales en la elaboración o modificación de los Planes de Ordenamiento Territorial deberán agotar la verificación de la información geológica minera, considerar los títulos mineros que desarrollan actividades de exploración y explotación en el territorio, considerando además, la vocación minera en el municipio, así como los nuevos trámites de titulación, como sustento para elaborarlo y definir los usos del suelo, así como la comprobación de las áreas que taxativamente estén señaladas como excluidas y restringidas de minería, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 del Código de Minas (Ley 685 de 2001), sin embargo, y se reitera, las Entidades Territoriales no tienen facultad constitucional, ni legal, para restringir o prohibir actividades mineras, a través del Plan de Ordenamiento Territorial, lo anterior, debe entenderse en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.



De igual manera se resalta que sobre el tema de las audiencias públicas, el concepto 20221200282951 de esta Oficina Asesora, explicó frente a su procedimiento lo siguiente:

Que mediante Auto notificado por Estado a los proponentes en los términos del Artículo 269 del Código de Minas, se comunica la fecha, hora y lugar de la audiencia y las Propuestas de Contrato de Concesión que se llevarán a audiencia; y para la comunidad se ordena la publicación del acto administrativo en la página electrónica de la Agencia Nacional de Minería, redes sociales dispuestas para tal fin y mensajes de texto de invitación a la comunidad del área de influencia de las propuestas.

En el proceso adelantado por esta autoridad para la celebración de las Audiencias y Participación de Terceros, se invita a la comunidad en general a participar en el proceso previo a la titulación minera, tomando como sustento legal lo señalado en el Artículo 259 del Código de Minas, el cual establece:

"Artículo 259: Audiencia y participación de terceros. En los casos en que dentro del procedimiento que antecede al contrato de concesión deba oírse previamente a terceros, a representantes de la comunidad y a grupos o estamentos sociales, se buscará que estos reciban real y efectivamente, por los medios apropiados, el llamamiento o comunicación de comparecencia dentro del término señalado en la ley".

El objetivo principal es brindar la oportunidad a la comunidad en general, a las organizaciones sociales, las entidades públicas y privadas y demás interesados, de presentar los diferentes argumentos, opiniones e inquietudes sobre la titulación minera en su territorio y con el fin de fortalecer la participación de la comunidad antes de la audiencia.

Al respecto, se resalta que, con el fin de garantizar la participación efectiva de los entes territoriales y de la comunidad, la Agencia Nacional de Minería envía invitación mediante oficios a: i) Alcalde, ii) Concejo Municipal, iii) Director de la corporación autónoma regional o su delegado, iv) Gobernador o su delegado, v) Personero Municipal o su delegado, vi) Procurador General de la Nación o su delegado, y vii) Defensor del Pueblo o su delegado, viii) presidentes de juntas de acciones comunales.

Así mismo, para garantizar el derecho de participación ciudadana y el principio de publicidad, la Autoridad Minera convoca a la comunidad ubicada en el área de la(s) propuesta(s) de contrato de concesión, a través de la página web de la Agencia Nacional de Minería y todas las redes sociales dispuestas para tal fin.

Para el desarrollo de dicha audiencia, se involucra el agotamiento de distintas etapas que permitan garantizar de manera efectiva la participación de las autoridades territoriales y de los ciudadanos. Cada una de estas etapas tiene



objetivos específicos que permiten informar de manera clara las labores mineras que se llevan a cabo de manera técnica y en cumplimiento de los postulados constitucionales.

Toda la información respecto de estas audiencias, podrá ser consultada en el siguiente link:

https://www.anm.gov.co/?q=informacion_sobre_audiencia_y_participacion_de_terceros

- **Sobre lo dispuesto por el Consejo de Estado en la sentencia del 4 de agosto de 2022 adicionada y aclarada mediante auto del 29 de septiembre de 2022**

De conformidad con lo dispuesto por el Consejo de Estado en la sentencia del 4 de agosto de 2022 adicionada y aclarada mediante auto del 29 de septiembre de 2022 radicado 25000234100020130245901, (conocida como Sentencia de Ventanilla Minera) y mientras culminan las acciones de conservación y delimitación a cargo de las autoridades ambientales, se ordenó a la Agencia Nacional de Minería adoptar «medidas especiales para asegurar la protección al ambiente y el adecuado manejo de los recursos naturales en la entrega de contratos de concesión», según lo dispuesto en los artículos 16, 53, 570 y 271 de la Ley 685 de 2001 y para ello, tendrá que exigir a los proponentes que aporten con su solicitud de titulación un certificado proferido por las autoridades ambientales competentes en el que informen si el proyecto se superpone o no con alguno de los ecosistemas SINAP o In Situ de origen legal, si tal territorio se encuentra zonificado y si las actividades mineras están permitidas en el instrumento de zonificación ambiental.

Este requisito es de obligatorio cumplimiento para todos los interesados en desarrollar actividades mineras bajo el amparo de un título minero, y deberá ser presentado desde la radicación de la propuesta, es decir, junto a la solicitud de titulación. Y en caso de presentarse una falta de certeza científica absoluta frente a la exploración o explotación minera por la presencia de una zona de conservación ambiental, la decisión debe inclinarse necesariamente hacia la protección de medio ambiente, pues si se adelanta la actividad minera y luego se demuestra que ocasionaba un grave daño ambiental, sería imposible revertir sus consecuencias.

De igual manera, continua vigente el artículo 38 de la Ley 685 de 2001 en el cual se dispuso que, para la elaboración, modificación y ejecución de los planes de ordenamiento territorial, la autoridad competente se sujetará a la información geológico-minera disponible sobre las zonas respectivas, así como lo dispuesto en el Código de Minas sobre zonas de reservas especiales y zonas excluibles de



la minería. Lo cual precisa que no se trata del establecimiento arbitrario de prohibiciones frente a la actividad minera, toda vez que la minería es una actividad necesaria para el desarrollo económico del país y, por eso, se debe buscar el desarrollo sostenible y equilibrado del aludido sector.

Vistas las anteriores consideraciones, pasa a responderse lo consultado:

- **Lo consultado**

1. *Si una entidad territorial de índole municipal desea prohibir en su jurisdicción de manera parcial o total la ejecución de actividades de exploración o explotación minera ¿Cuál sería el procedimiento aplicable?*

De conformidad con lo señalado en las consideraciones previas, y de acuerdo lo determinado en la jurisprudencia citada, no existe poder de veto de los municipios a la actividad minera, y, por ende, los certificados o actos administrativos que pudieran expedirse prohibiendo la actividad minera, van en contra de los pronunciamientos del Alto Tribunal Constitucional.

2. *¿Cuál es el marco legal y normativo que regula la prohibición de la exploración y explotación minera en esta área específica?*

Conforme lo explicado en los acápites anteriores las entidades territoriales no cuentan con competencia absoluta sobre los recursos del subsuelo, ni tampoco poder de veto respecto a la realización de actividades mineras.

Lo anterior, se sustenta en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, especialmente sus sentencias de constitucionalidad y de unificación, las cuales son de obligatorio cumplimiento para las autoridades administrativas, desde el momento en que son publicadas, como es el caso de la Sentencia C-123 de 2014, Sentencia C-389 de 2016 entre otras, hasta llegar a la emisión de la sentencia de unificación SU-095 de 2018, donde esta Corporación realizó un recuento de antecedentes jurisprudenciales sobre su posición frente al contenido y alcance de las competencias de la nación respecto de la exploración o explotación del subsuelo o de los recursos naturales no renovables, resaltándose las sentencias de constitucionalidad concernientes a los principios de Estado unitario y de autonomía territorial, así como las competencias de la nación sobre uso del subsuelo y su convergencia con las competencias de las entidades territoriales en la administración del suelo y a la aplicación de los principios de coordinación y concurrencia, providencias que sirvieron de fundamento para la decisión adoptada en dicha sentencia de unificación.



Así las cosas, si bien previo al otorgamiento de un título minero, para la autoridad minera no es impedimento los usos del suelo del territorio, para continuar con el proceso de evaluación; también lo es, que el ente territorial actúa como sujeto de concertación previo al otorgamiento del título minero, que implica que la autoridad nacional y las entidades territoriales actúen de manera coordinada en el territorio, y en la ejecución de un título minero, así también la autoridad ambiental competente en el momento del licenciamiento ambiental revisa entre otros aspectos, los usos del suelo de cada solicitud, y así determina la viabilidad para adelantar una actividad minera en una zona determinada o establece bajo qué condiciones lo puede hacer.

3. ¿Cuáles son los criterios y requisitos específicos que deben cumplirse para que se prohíba la actividad minera en un área determinada?

Conforme lo explicado en los acápites anteriores las entidades territoriales no cuentan con competencia absoluta sobre los recursos del subsuelo, ni tampoco poder de veto respecto a la realización de actividades mineras. Esto sin perjuicio de la aplicación de los preceptos sobre zonas excluidas de la minería previstos en la Ley 685 de 2001, y sin perjuicio de lo establecido en la normativa legal y jurisprudencia aplicable.

4. ¿Qué entidades gubernamentales están involucradas en el proceso de toma de decisiones y cuáles son sus roles y responsabilidades?

La pregunta se entiende respondida con lo señalado en los acápites y preguntas anteriores.

5. ¿Cuál es el proceso detallado para solicitar y obtener la prohibición de la actividad minera, incluyendo los plazos y etapas?

La pregunta se entiende respondida con lo señalado en los acápites y preguntas anteriores.

6. ¿Existen mecanismos de participación ciudadana durante el proceso de prohibición, y cómo se pueden involucrar las comunidades afectadas?

En el trámite de titulación, la Agencia Nacional de Minería adelanta el trámite de audiencia pública minera que incluye dentro de sus actividades la reunión de coordinación y concurrencia. Aspectos frente a los cuales puede obtener más información consultando los siguientes enlaces:

<https://www.anm.gov.co/audiencias-publicas-programadas>
<https://www.anm.gov.co/actas-de-concertacion-y-audiencias>

7. ¿Qué tipo de estudios técnicos y ambientales se requieren para respaldar la solicitud de prohibición?



Como se ha venido manifestando, no existe en la norma vigente un proceso establecido para prohibir la minería. Lo anterior sin perjuicio de lo relativo a las zonas excluidas de la minería y a la necesidad de cumplir con los requisitos que establece la norma para adelantar actividades mineras según la etapa contractual correspondiente.

8. ¿Cuáles son las posibles consecuencias legales y económicas para las empresas mineras en caso de prohibición?

La pregunta se entiende respondida con lo señalado en los acápites y preguntas anteriores.

9. ¿Qué mecanismos de control y seguimiento se implementarán para asegurar el cumplimiento de la prohibición?

La pregunta se entiende respondida con lo señalado en los acápites y preguntas anteriores.

10. ¿Qué papel tienen los estudios de impacto ambiental (EIA) en la toma de decisiones sobre la prohibición de la minería?

Sin perjuicio de lo determinado por la autoridad ambiental competente, el artículo 85 de la ley 685 de 2001, establece que simultáneamente con el Programa de Trabajos y Obras deberá presentarse el estudio *de impacto ambiental* que demuestre la factibilidad ambiental de dicho programa. Sin la aprobación expresa de este estudio y la expedición de la Licencia Ambiental correspondiente no habrá lugar a la iniciación de los trabajos y obras de explotación minera. Dicha licencia con las restricciones y condicionamientos que imponga al concesionario, formarán parte de sus obligaciones contractuales.

11. ¿A qué entidades se debe vincular de manera obligatoria y/o facultativa durante el procedimiento previamente relacionado?

Como se ha venido explicando, no existe en la norma vigente un proceso establecido para prohibir la minería.

12. Si llegase a fracasar el proceso de acercamiento ¿Cuál es el paso a seguir?

Como se ha venido explicando, no existe en la norma vigente un proceso establecido para prohibir la minería.



13. Si se desea efectuar una verificación ¿Se debe sufragar a través de recursos propios de la entidad territorial el estudio técnico? ¿Se debe tener justificación técnica y estudios especializados producto de un contrato de consultoría? ¿Los estudios técnicos se deben efectuar de manera propia o se debe vincular a otras entidades?

Como se ha venido explicando, no existe en la norma vigente un proceso establecido para prohibir la minería.

14. ¿Debe incluir un mapa detallado de las áreas de exclusión minera?

En concordancia con lo ya señalado, es importante aclarar que las entidades territoriales en la elaboración o modificación de los Planes de Ordenamiento Territorial deberán agotar la verificación de la información geológica minera, considerar los títulos mineros que desarrollan actividades de exploración y explotación en el territorio, considerando además, la vocación minera en el municipio, así como los nuevos trámites de titulación, como sustento para elaborarlo y definir los usos del suelo, así como la comprobación de las áreas que taxativamente estén señaladas como excluidas y restringidas de minería, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 685 de 2001, sin embargo, es de anotar que las Entidades Territoriales no tienen facultad constitucional, ni legal, para restringir o prohibir actividades mineras, a través del Plan de Ordenamiento Territorial, lo anterior, debe entenderse en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Sin perjuicio de todo lo ya explicado, se informa que la ANM en cumplimiento de lo previsto en el Decreto 2078¹ de 2019, ha adoptado el Sistema Integral de Gestión Minera a través del cual la ciudadanía puede acceder a los módulos de registro de usuario y visor geográfico en el sitio institucional www.anm.gov.co – al link <https://annamineria.anm.gov.co/sigm/externalLogin> en donde entre otras capas de información, se encuentran la de áreas excluidas de la minería, determinantes ambientales y solicitudes y títulos mineros vigentes.

Adicionalmente, a través de la herramienta Visor Geográfico es posible visualizar las capas geográficas de la ANM, consultar la información relacionada con títulos mineros, solicitudes de contratos de concesión o de legalización de minería de hecho o tradicional, consultando por municipios, minerales, identificaciones de solicitantes o titulares y demás criterios de interés, así como realizar consultas geográficas, mediciones y análisis básicos las cuales podrá exportar y descargar en formato texto como .csv, .xlsx, .kml, .gpx, o los archivos geográficos comprimidos en formato .zip que contiene la información en formato *Shapefile*.

¹ "Por el cual se sustituye la Sección 2 del Capítulo 1 del Título V de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1073 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, en lo relacionado con el establecimiento del Sistema Integral de Gestión Minera –SIGM".



Así, se le invita a revisar la documentación de ABC y los tutoriales que están en la página web en el botón ANNA Minería ubicada en la parte izquierda de la página <https://www.anm.gov.co/?q=ciclo-1-anna-mineria> y hacer uso de la plataforma Anna Minería, ya que la información que se encuentra allí es completamente GRATIS y de acceso LIBRE, y como se le indicó puede ingresar a través del link <http://www.anm.gov.co/?q=anna-mineria>

Sin perjuicio de lo anterior, y con el fin de facilitarle la consulta remitimos el link <https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/manejo-de-herramienta-visor-geografico-V2.1.pdf> el cual relaciona el manual de usuario para la consulta de información en el visor Anna Minería.

Así, usted puede ingresar las coordenadas de las áreas sobre los cuales desea obtener información en la opción herramientas – ingresar coordenadas desde el link <https://annamineria.anm.gov.co/sigm/externalLogin> visor geográfico como se muestra en la siguiente imagen:



Asimismo, si usted lo prefiere, también puede subir archivos en la opción Mapa – Subir Datos como pasa a verse:





También puede, siempre y cuando cuente con el número predial de 30 posiciones del predio de interés, realizar la consulta de manera gratuita a través del visor geográfico de AnnA Minería en la opción Consultas, atendiendo las siguientes pautas:

- Fuente de Datos: Predio Rural y/o Urbano según la clasificación del predio a consultar
- Área del Mapa: Todas
- Encuentra Resultados en Predio Rural donde:
- Selecciona la opción: *Todo lo siguiente debe ser cierto*
- Código de Predio Contiene y luego le inserta el número predial de las 30 posiciones. Veamos:



Vale la pena precisar entonces, que la capa de predios Rurales y/o Urbano no es responsabilidad de esta Agencia y es una capa de referencia producida por las entidades con dicha competencia, la cual se encuentra disponible en el visor de AnnA Minería, **por lo que le recomendamos realizar también las consultas de manera gratuita** mediante la utilización de coordenadas Geográficas y/o planas en sistema de referencia Magna o mediante la utilización de archivos geográficos como *shapefile*, *geodatabase*, entre otros.

Cabe mencionar, que la entrada en operación de la plataforma Anna Minería se alinea con las disposiciones del artículo 65 de la Ley 685 de 2001 y la Resolución ANM 504 de 2018 "*Por medio de la cual se adopta el sistema de cuadrícula para la Agencia Nacional de Minería – ANM y se dictan otras disposiciones en materia de información geográfica*", en donde se estableció como el Sistema de Referencia Magna Sirgas.

Atención al Ciudadano y Radicación Sede Principal

Av. El Dorado #57-41. Torre 7, piso 2 | Bogotá D.C. - Colombia
Conmutador: (+57) 601 220 19 99
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 933 833



La restante información y que si bien usted encuentra en la plataforma Anna Minería, como son los perímetros urbanos, resguardos indígenas, veredas, páramos por citar algunos ejemplos, los generadores y responsables de la misma son las autoridades competentes para cada caso en particular, ya que lo único que hace la Agencia en estos casos es incorporar en su plataforma dicha información suministrada por tales autoridades como se encuentra descrito en el Catalogo de Objetos el cual puede consultar ingresando al siguiente link <https://www.anm.gov.co/?q=informacion-geografica>

Cualquier duda respecto a este particular, puede ponerla en conocimiento a través del correo contactenosANNA@anm.gov.co a efectos de poder brindar una mejor orientación.

15.¿Debe establecerse un régimen sancionatorio para el incumplimiento de la prohibición?

Como se ha venido explicando, no existe en la norma vigente un proceso establecido para prohibir la minería.

16.¿Debe definirse un plan de seguimiento y control para garantizar el cumplimiento de la prohibición?

Como se ha venido explicando, no existe en la norma vigente un proceso establecido para prohibir la minería.

17.¿Se deben crear mesas de trabajo o comités interinstitucionales?

Como se ha venido explicando, no existe en la norma vigente un proceso establecido para prohibir la minería.

18.¿Se deben establecer protocolos de comunicación y coordinación?

La pregunta se entiende respondida con lo señalado en los acápites anteriores.

19.¿Se deben realizar convocatorias públicas para la contratación de los consultores?

La pregunta se entiende respondida con lo señalado en los acápites anteriores.

20.¿Se deben someter los estudios a revisión por pares o a auditorías externas?

La pregunta se entiende respondida con lo señalado en los acápites anteriores.



21.¿Se deben publicar los estudios técnicos en la página web de la entidad territorial?

La pregunta se entiende respondida con lo señalado en los acápite anteriores.

En los anteriores términos se da respuesta a su solicitud.

Atentamente,



AURA LILIANA PEREZ SANTISTEBAN
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

Anexos: NA
Copias: NA
Elaboró: Adriana Motta Garavito - Oficina Asesora Jurídica
Revisó: NA
Fecha de elaboración: 11/06/2025
Número de radicado que responde: 20251003843262
Tipo de respuesta: Total
Archivado en: Oficina Asesora Jurídica