



Bogotá D.C., 29-09-2025 16:32 PM

Señor:

Camilo Oviedo

Email: camilooviedo1985z@gmail.com

ASUNTO: Respuesta al documento titulado: Análisis Crítico de la Gestión de Promoción de la Agencia Nacional de Minería (2024-2025): Un Balance de Incumplimientos Estratégicos y Fracaso Institucional

Respetado señor Oviedo

La Vicepresidencia de Promoción y Fomento -VPF- de la ANM ha recibido su documento titulado *"Análisis Crítico de la Gestión de Promoción de la Agencia Nacional de Minería (2024-2025): Un Balance de Incumplimientos Estratégicos y Fracaso Institucional"*, en el cual expone un análisis personal sobre la gestión y ejecución de los programas de inversión y formalización adelantados por esta entidad, haciendo énfasis en la Vicepresidencia de Promoción y Fomento-VPF.

En atención a lo anterior, y con el propósito de brindarle un panorama más amplio, consideramos pertinente poner en su conocimiento el contexto bajo el cual se han desarrollado las funciones asignadas a esta dependencia, las cuales se han ejecutado en coordinación con la normativa vigente, las políticas públicas del sector y las dinámicas propias del mercado, las cuales abordaremos en cinco grandes componentes: i) Diagnóstico actual del Sector Minero ii) Áreas de Reserva Estratégica Minera (AEM) y las Rondas mineras iii) Proceso de Delimitación y Declaración de AEM iv) Estrategias de Formalización v) Zonas Mineras Étnicas.

1. Diagnóstico del sector Minero

En cuanto a la afirmación *"La Vicepresidencia de Promoción y Fomento no solo ha fallado en atraer nuevo capital, sino que ha contribuido activamente al deterioro del clima de inversión, como lo demuestran la caída del 8.1% del PIB minero en el segundo trimestre de 2024 y el desplome del 60% en la IED durante el mismo año"*, es importante aclarar que no es posible establecer un

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

Página | 1



efecto causal de la gestión de la VPF frente a la evolución de los agregados macroeconómicos, en especial al realizar la comparación en relación con un año o trimestre específico. Lo anterior, considerando que existen diversos factores de corto, mediano y largo plazo que pueden incidir tanto en la dinámica del producto interno bruto, PIB minero, como de los flujos de inversión extranjera directa (IED) para minería. Así, entre los factores macroeconómicos que pueden incidir en la dinámica del PIB minero, como de la IED en minería se encuentran: los precios de los minerales, los costos asociados a los proyectos mineros, tasas de interés, políticas comerciales, impuestos y marcos regulatorios mineros y ambientales, entre otras variables.

Parte de lo anterior se puede observar en lo expresado por el Banco Mundial frente a la caída de los precios de los metales en 2024 como resultado de los indicios de desaceleración de la actividad industrial en las principales economías del mundo¹, teniendo en cuenta que para 2025 el mercado sigue condicionado por políticas comerciales y factores macroeconómicos globales² como la desaceleración económica mundial, impulsada por el dominio industrial de China, que controla gran parte de las cadenas de suministro de minerales y a su vez los mayores consumos minero- energéticos a nivel mundial. El mejor ejemplo es la industria del acero, la cual es la gran consumidora de minerales como el hierro, carbón metalúrgico y caliza, esta industria dominada en el mundo por el gigante asiático con más del 55% de la producción global, ha hecho que varios países decidan dar cierre a sus operaciones de acero y limitando a su vez su producción en industrias de infraestructura, automotriz y de alimentos, asociadas al acero, marcando así una curva de descenso económico a nivel mundial. Otro hecho importante son los conflictos comerciales que incluyen nuevos aranceles en Estados Unidos, entre otros. A continuación, se analiza el panorama del mercado de algunos minerales:

- **Carbón térmico:** en 2024 y por segundo año consecutivo se registró un récord mundial en la cantidad explotada, fortalecido por incrementos significativos en países como China e Indonesia; el panorama mundial del carbón térmico al cierre del año se enmarcó en un exceso en la oferta del energético y altos inventarios en las empresas, teniendo un efecto directo en la disminución de los precios, lo que afectó la competitividad del carbón colombiano para abastecer el mercado asiático, y los ingresos para el país vía exportaciones y regalías, entre otros³.

1 World Bank., (2024). Metal prices slide amid weak industrial activity. Recuperado de <https://blogs.worldbank.org/en/opendata/metal-prices-slide-amid-weak-industrial-activity>

2 World Bank., (2 de junio de 2025). Weakening demand, steady supply: What's driving coal's price decline in 2025. Recuperado de <https://blogs.worldbank.org/en/opendata/weakening-demand-steady-supply-what-s-driving-coal-s-decline-i>

3 International Energy Agency (IEA)., (2025). Global Energy Review 2025- Coal. Recuperado de: <https://www.iea.org/reports/global-energy-review-2025/coal>



- **Carbón metalúrgico:** como se especificó en los comentarios anteriores, por su estrecha relación con la demanda de acero⁴, en el 2024 el mercado global del carbón metalúrgico enfrentó precios volátiles debido a la saturación de la oferta y a cambios en la demanda por la sobreoferta de acero, impulsada principalmente por la producción en China, lo cual se reflejó en disminución en los precios, cantidades explotadas e ingresos por exportaciones.
- **Coque:** la variación en la demanda de coque se relaciona directamente con la demanda de acero⁵, de tal forma que la sobreoferta mundial presentada durante el 2024 se reflejó en la disminución en los precios; a pesar de incrementar la cantidad producida un 12,2 % en el 2024, Colombia descendió a la cuarta posición dentro de los mayores exportadores de coque a nivel mundial, siendo superado por Indonesia en donde se registró un mayor incremento en la producción⁶, lo cual no solo se prevé como una tendencia de corto plazo.
- **Ferroníquel:** el mercado del níquel se ha visto afectado por la sobreoferta del metal a nivel global⁷, asociada al aumento de los proyectos de fundición en Indonesia, con inversiones principalmente de China, después de que en dicho país se prohibiera la exportación de minerales de níquel en 2020, y a la disminución en la demanda del metal para su uso en baterías y acero inoxidable. Lo anterior, ha ocasionado que el precio del níquel se mantenga deprimido en los últimos años⁸, afectando a países productores como Colombia⁹.

4 BBC News., (16 de abril de 2024). Cómo el acero chino está hundiendo a la industria siderúrgica de América Latina (y por qué Chile es una de sus últimas "víctimas"). Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/articles/cprgz4282ndo>

5 Valora Analitik., (31 de agosto de 2025). Acero de China, Rusia y Perú tiene 'en jaque' a la industria siderúrgica colombiana: Así está el panorama. Recuperado de <https://www.valoraanalitik.com/en-jaque-industria-nacional-por-acero-de-china-y-rusia/>

6 País minero., (24 de octubre de 2024). La industria del coque y el acero en Colombia enfrenta desafíos significativos, según el balance de Fenalcarbón. Recuperado de <https://paisminero.com/mineria/carbon-colombiano/28326-la-industria-del-coque-y-el-acero-en-colombia-enfrenta-desafios-significativos-segun-el-balance-de-fenalcarbon>

7 Reuters., (5 de junio de 2025). Nickel oversupply to persist on expansion, slower demand growth, industry experts say. Recuerado de <https://www.reuters.com/markets/commodities/nickel-oversupply-persist-expansion-slower-demand-growth-industry-experts-say-2025-06-05/>

8 Portafolio., (20 de febrero de 2025). 'Buscamos mantener la producción estable en 40.000 toneladas': Cerro Matoso. Recuperado de <https://www.portafolio.co/energia/por-que-south32-decidio-poner-en-venta-cerro-matoso-624317>

9 South 32. (7 de julio de 2025). South32 enters agreement to sell Cerro Matoso. Recuperado de <https://www.south32.net/news-media/latest-news/agreement-to-sell-cerro-matoso>



Es importante considerar que el carbón es el principal producto minero en Colombia, representando el 53 % del PIB minero colombiano y el 57 % de las exportaciones mineras, generando además el 81 % de las regalías mineras recaudadas en el 2024¹⁰. Las disminuciones del 30,9 %, 5,3 % y 12,2 %, en el 2024, y del 9,6 %, 24,6 % y 19,5 % al primer semestre de 2025, en el precio promedio del carbón térmico, metalúrgico y coque, respectivamente, impactaron directamente las cifras de PIB minero y las exportaciones mineras del 2024 y del primer semestre del 2025¹¹.

Ahora bien, en cuanto a la variación de la IED en el sector minero durante el segundo trimestre del 2024, respecto al mismo período del año anterior, acorde con datos del Banco de la República¹², en el segundo trimestre de 2023 se registró la mayor recepción de rubros asociados al IED en minas y canteras en la historia del país, relacionada principalmente con el ingreso de recursos destinados para el pago de obligaciones tributarias¹³, los cuales se incrementaron por los efectos de la reforma tributaria, específicamente por la no deducibilidad de las regalías, medida que posteriormente fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, generando saldos a favor de las empresas mineras por una cifra estimada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público cercana a los **3,4 billones de pesos**¹⁴. Durante 2024 y 2025 los montos de IED retornaron a niveles cercanos a los registrados en los años anteriores¹⁵, con tendencia decreciente, considerando también que las empresas pueden disponer de los saldos a favor para el pago de sus obligaciones tributarias, las cuales, para el caso de renta, según información de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), se realizan durante los meses de febrero, abril y junio para los grandes contribuyentes, y mayo para las personas jurídicas¹⁶.

10 UPME. (febrero de 2025). Boletín estadístico informativo. Minería en cifras. Recuperado de <https://saportalanm.blob.core.windows.net/public-files/2025-04/Bolet%C3%ADn%20Miner%C3%ADa%20en%20Cifras%20-%20febrero%202025.pdf>

11 UPME. (julio de 2025). Boletín estadístico informativo. Minería en cifras. Recuperado de https://saportalanm.blob.core.windows.net/public-files/doc_documentos_anm/Bolet%C3%ADn%20Miner%C3%ADa%20en%20Cifras%20-%20julio%202025_0.pdf

12 Banco de la República. Inversión Extranjera en Colombia (IED). Recuperado de [https://suameca.banrep.gov.co/estadisticas-economicas-back/reporte-oac.html?path=%2FEstadisticas_Banco_de_la_Republica%2F4_Sector_Externo_tasas_de_cambio_y_derivados%2F2_Sector_Externo%2F6_Inversion_directa%2FIED%2F2_Inversion_Extranjera_Directa_en_Colombia_\(IED\)_por_actividad_economica&hasTabs=true&idCanva=0](https://suameca.banrep.gov.co/estadisticas-economicas-back/reporte-oac.html?path=%2FEstadisticas_Banco_de_la_Republica%2F4_Sector_Externo_tasas_de_cambio_y_derivados%2F2_Sector_Externo%2F6_Inversion_directa%2FIED%2F2_Inversion_Extranjera_Directa_en_Colombia_(IED)_por_actividad_economica&hasTabs=true&idCanva=0)

13 El Colombiano. (11 de septiembre de 2025). Explotación minera e industria manufacturera salvaron la inversión extranjera en 2023 ¿por qué?. Recuperado de <https://www.elcolombiano.com/negocios/por-que-crecio-la-inversion-extranjera-en-la-explotacion-petrolera-y-en-la-industria-manufacturera-CA23894305>

14 Corte constitucional de Colombia. (27 de mayo de 2024). Incidente de impacto fiscal de la Sentencia C-489 de 2023 <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2024/a948-24.htm> (I. Antecedentes, numeral 30).

15 UPME. (mayo de 2025). Boletín estadístico informativo. Minería en cifras. Recuperado de <https://saportalanm.blob.core.windows.net/public-files/2025-09/Bolet%C3%ADn%20Miner%C3%ADa%20en%20Cifras%20-%20mayo%202025.pdf>

16 DIAN. (2025). Calendario tributario 2025. Recuperado de https://www.dian.gov.co/Calendarios/Calendario_Tributario_2025.pdf



1. Figura de las Áreas De Reserva Estratégica Minera AEM y las Rondas Mineras.

En el apartado de su análisis, en lo relativo a ***“Las Rondas Mineras: Crónica de un Fracaso Anunciado”*** se menciona que *“El análisis de las rondas de Fosfatos y de Cobre, Oro y Polimetálicos durante 2024-2025 revela un patrón de diseño deficiente, improvisación regulatoria y, en última instancia, un fracaso absoluto en su objetivo de adjudicar áreas para la exploración y explotación”*.

Frente a dicha apreciación, es necesario precisar que la figura de las **Rondas Mineras** —entendidas como procesos de selección para la adjudicación de Áreas de Reserva Estratégica Minera (AEM)— fue creada como un mecanismo específico y excepcional a la titulación ordinaria de que trata el actual Código de Minas para la asignación de áreas con características especiales. En estos procesos, la autoridad minera tiene la facultad de identificar y seleccionar bloques con alto potencial geológico, establecer los requisitos mínimos de participación, los factores de calificación, así como obligaciones especiales para los concesionarios. De igual forma, puede definir contraprestaciones económicas adicionales a las regalías y reglas particulares distintas a las previstas en el Código de Minas¹⁷ En virtud de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 1753 de 2015,.

En este sentido, resulta claro que el objetivo de las AEM es que su adjudicación se realice bajo condiciones diferenciadas y adaptadas a su relevancia estratégica, lo cual las distingue de los procedimientos ordinarios de otorgamiento de contratos de concesión minera, pero coexistiendo como modelos de titulación minera.

Cabe señalar que hasta la fecha no se han expedido disposiciones que deroguen o modifiquen lo establecido en dicho artículo, motivo por el cual esta norma se mantiene vigente. Así lo ratifica el artículo 372 de la Ley 2294 de 2023, por medio de la cual se adoptó el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

Al respecto, es importante señalar que los mecanismos de competencia para la asignación de áreas mineras constituyen una práctica relativamente reciente y en permanente evolución, tanto en la industria minera nacional como en la internacional. Actualmente, alrededor de doce países —incluido Colombia— han adoptado modelos de asignación mediante subastas o procesos

¹⁷ Artículo 20 Ley 1753 de 2015.



competitivos similares. En términos generales, dichos modelos funcionan de manera similar: el Estado define los bloques disponibles, establece los requisitos de habilitación de las empresas interesadas y así como las condiciones para la selección de la mejor oferta. Posteriormente, se evalúan las propuestas y se adjudica el contrato de exploración, explotación o mixto al proponente ganador. A manera de referencia se mencionarán algunos de los modelos por países:

- **Arabia Saudita:** desde el 2021 con la Ley de Inversión Minera, se incluyeron los procesos de licitación o subasta para licencias de exploración o explotación. En dichos procesos el Ministerio de Industria y Recursos Minerales define zonas con potencial mineral, hace estudios geológicos previos y la información se almacena en un cuarto de datos¹⁸. Posteriormente, se hace apertura al proceso de precalificación para las empresas interesadas, en el cual deben cumplir con requisitos técnicos, financieros, de capacidad operativa y experiencia demostrada. Luego, se publican los lineamientos de la licitación y las empresas calificadas deben presentar sus propuestas, las cuales serán calificadas teniendo en cuenta aspectos técnicos, financieros, sociales, ambientales y acuerdos comerciales. Después que se evalúan las propuestas, se selecciona al ganador, o ganadores y se formalizan los contratos.¹⁹
- **Azerbaiyán:** Desde el 2023, modificó su normativa para la adjudicación de áreas para uso del subsuelo a través de subastas, ya sean por licitaciones o procesos competitivos. Estos procesos son llevados a cabo por la Agencia Estatal para el Aprovechamiento de Recursos Minerales, la cual depende del Ministerio de Ecología y Recursos Naturales²⁰. Estos procesos pueden ser abiertos (para cualquier tipo de persona jurídica y natural) o cerrados (solo para las personas jurídicas o naturales que el Estado invite a participar), y se realizan de manera anual. El Estado hace un pronóstico de necesidades de minerales, con información del Registro Geológico Estatal fija una lista de áreas que serán sacadas a subasta el siguiente año, las cuales cuentan con las autorizaciones de los dueños de los predios, y demás organismos estatales para la realización de la actividad; posteriormente, se hace el anuncio público o la notificación a los convocados, según sea el caso. Adicionalmente, el Ministerio y la Agencia definen el precio inicial para la subasta y la cantidad de participación para las licitaciones, y se conforma una comisión evaluadora para cada proce-

18 ESNAD. (2025). <https://taadeen.sa/en>

19 SaudiGulf Projects. (2025). Saudi Arabia announces qualified bidders for the largest mineral exploration license. Recuperado de <https://www.saudigulfprojects.com/2022/04/saudi-arabia-announces-qualified-bidders-for-the-largest-mineral-exploration-license/>

20 <https://kpmg.com/az/en/home/insights/2023/08/legislative-update-2.html>



so, la cual se disuelve una vez se finalizan todos los procedimientos. Cuando la comisión selecciona el oferente, la Agencia procede con la asignación minera (Licencia)²¹.

- **Brasil:** El modelo de “Disponibilidad de Áreas” de la Agencia Nacional de Minería (ANM) de este país, comenzó a implementarse en septiembre de 2020. A través de este mecanismo, el Estado subasta electrónicamente áreas cuyo portafolio proviene de títulos mineros que han retornado a su dominio por causas como caducidad, abandono, renuncia o desistimiento. En dichos procesos, el criterio decisivo para la adjudicación es la mejor oferta económica presentada por los participantes²².
- **India:** en el 2015 con la modificación de la Ley Minas y Minerales, los minerales importantes se adjudican mediante subastas, ya sea para obtener licencias mixtas (prospección y minería), licencias de reconocimiento, prospección o exploración, y licencias mineras²³. En estos procesos, el gobierno estatal identifica bloques minerales, hace estudios preliminares y notifica los bloques disponibles en el portal de subastas (<https://www.mstcecommerce.com/auctionhome/mlcln/>), allí los interesados presentan los documentos requeridos para demostrar su elegibilidad (capacidad jurídica y financiera), y la evidencia del pago del Bid Security (un monto fijo que se paga antes de la subasta) dependiendo del bloque. Una vez inicie la subasta, cargan los documentos con la oferta técnica y financiera para el bloque de su interés. La subasta es electrónica y el ganador debe presentar una garantía bancaria, para la adjudicación del contrato²⁴.
- **Indonesia:** Este mecanismo de asignación inició con la Regulación 11 de 2018: Procedimiento de Licitación de Áreas de Negocios Mineros. En estos procesos el Ministerio de Energía y Recursos Minerales define los bloques que serán subastados, realiza la publicación del aviso de inicio del proceso y los participantes deben enviar los documentos administrativos, técnicos, financieros, y cumplir con requisitos ambientales. Antes de la oferta financiera, hay una preclasificación y posteriormente deben realizar el pago correspondiente por la información del bloque (Information Data Compensation) y demás pa-

²¹ <https://www.mondaq.com/mining/1450336/procedure-for-granting-mining-rights-updated.com>

²²

²³ Lexology. (20 de mayo de 2024). En resumen: derechos y títulos mineros en la India. Recuperado de https://www.lexology-com.translate.goog/library/detail.aspx?g=18405179-c51f-4f24-84b7-d500864b4fce&_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=tc

²⁴ MSTC. (2025). Bidders' Guide. Recuperado de <https://www.mstcecommerce.com/auctionhome/Layouts/biddersguidemlcl.html>



gos que sean definidos por el Estado. La calificación de los oferentes se da basado en la precalificación: requisitos administrativos, capacidad técnica, y financiera, (40%) y la oferta económica de la participación del estado (60%). Finalmente, se emite un decreto que reconoce al ganador y se otorga la licencia minera²⁵.

- **México:** En el ordenamiento jurídico mexicano, los concursos mineros constituyen procedimientos de naturaleza pública y competitiva mediante los cuales la Secretaría de Economía adjudica derechos para la explotación de áreas minerales. Su objeto consiste en otorgar concesiones o títulos mineros bajo condiciones que resulten favorables al Estado en términos económicos, y que, de manera concurrente, incorporen criterios de orden técnico, ambiental y de beneficio social.

La Ley de Minería Mexicana²⁶ (texto vigente con reformas introducidas en los años 2022 y 2023) regula de manera expresa las actividades de exploración y explotación minera, y contempla como mecanismo de adjudicación la figura de los concursos públicos. En este contexto, el Servicio Geológico Mexicano se encuentra facultado para percibir contraprestaciones derivadas de los concursos previstos en la ley.

El procedimiento de concurso minero comprende las siguientes fases: i) Convocatoria pública: La Secretaría de Economía expide y publica la convocatoria respectiva, en la cual se incluye la documentación técnica y los requisitos aplicables, tales como la identificación de los lotes o áreas objeto del concurso, los criterios de evaluación, las garantías exigidas y el cronograma del proceso. ii) Presentación de propuestas: Los interesados, sean personas naturales o jurídicas, presentan formalmente sus propuestas técnicas, financieras y ambientales conforme a las condiciones señaladas en la convocatoria. iii) Evaluación competitiva: La Secretaría de Economía, con apoyo técnico del Servicio Geológico Mexicano y de otras instancias competentes, procede a la evaluación de las propuestas, atendiendo a los criterios previamente definidos, entre ellos la

²⁵ <https://www.pwc.com/id/en/energy-utilities-mining/assets/mining/mining-guide-2023.pdf>

²⁶ Ley de Minería, publicada originalmente el 26 de junio de 1992.



capacidad técnica, los beneficios económicos, los planes ambientales y las contraprestaciones ofrecidas. iv) Adjudicación: El derecho se adjudica al oferente que cumpla íntegramente los requisitos legales y que, adicionalmente, presente las condiciones más favorables en términos económicos y técnicos. La adjudicación conlleva obligaciones específicas, tales como la constitución de garantías financieras, la presentación de planes de cierre y el cumplimiento de compromisos de carácter ambiental.

- **Ecuador:** Actualmente, el Ecuador atraviesa un proceso de relanzamiento del régimen de concesiones mineras²⁷, entendido como un mecanismo competitivo de adjudicación de áreas mineras, el cual permaneció suspendido desde mediados del año 2018.

El procedimiento de adjudicación de concesiones comprende diversas fases de carácter competitivo y de evaluación, a saber: i) Convocatoria / apertura del catastro minero: El Estado habilita el catastro minero con el fin de admitir solicitudes sobre áreas libres. ii) Concurrencia de solicitudes: En caso de presentarse superposición de solicitudes sobre una misma área, se activa un procedimiento de selección en el que se valoran las distintas propuestas. iii) Solicitud de concesión: Personas naturales o jurídicas, sean nacionales o extranjeras, presentan su solicitud ante la Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM), identificando el área de interés y anexando la documentación exigida en materia técnica, ambiental, financiera y legal. iv) Evaluación de requisitos: La autoridad minera competente analiza la capacidad técnica, financiera y ambiental del solicitante. v) Verificación de antecedentes y normativa: Se revisa el cumplimiento de la normativa vigente, así como la viabilidad jurídica y técnica del proyecto. vi) Resolución de concurrencia: En los casos de pluralidad de solicitudes sobre un mismo bloque o área, se lleva a cabo un procedimiento de comparación de ofertas. La adjudicación se define en función de la mejor capacidad técnica y financiera, de los compromisos ambientales asumidos y de las contraprestaciones ofrecidas al Estado. vii) Otorgamiento de la concesión: Finalmente, se emite el título de concesión a favor del adjudicatario. Dicho título conlleva obligaciones específicas, tales como el pago de patentes y regalías, la ejecución de planes de trabajo e inversión, el

²⁷ En Ecuador, la normativa que regula los **concursos/adjudicación de concesiones mineras** es principalmente la **Ley de Minería**, publicada en el Registro Oficial Suplemento N.º 517 del **29 de enero de 2009**, y sus reformas posteriores.



cumplimiento de la normativa ambiental, la realización de procesos de consulta previa y la presentación del plan de cierre de minas.

Estudios regionales, como el realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)²⁸, evidencian que los mecanismos competitivos de adjudicación —concursos y licitaciones— fortalecen la transparencia en la asignación de áreas mineras, atraen inversión orientada a proyectos con mayor rigor técnico y contribuyen a incrementar las contraprestaciones económicas para el Estado.

No obstante, además de un diseño adecuado, que varía dependiendo del mineral, el desarrollo de esta minería en el país, las cadenas de valor agregado que se tengan en el mismo y la oferta que se tenga a nivel micro y macro económico, resulta fundamental el interés de los actores del sector en participar y acogerse a las nuevas reglas de juego. Tal como lo muestra el análisis previo, la regla general de estos procesos es que el Estado asegure recursos, transparencia y control; mientras que las comunidades se beneficien de empleo, inversión y garantías en materia ambiental, social y de participación.

En este sentido, el éxito de los concursos mineros depende en gran medida de que empresas, inversionistas y comunidades reconozcan en ellos la vía legítima y formal para acceder a las oportunidades que ofrece el sector, consolidando así un esquema competitivo, responsable y sostenible.³

1. Proceso de habilitación.

Con respecto a la afirmación: *“La tasa de rechazo del 75% en la fase de habilitación es un indicador inequívoco de que los pliegos de condiciones funcionaron más como un filtro excluyente que como un mecanismo de atracción. El análisis sugiere que los requisitos legales, financieros, técnicos y operacionales 15 fueron desproporcionados, poco claros o aplicados con un rigor que desincentivó la participación”*, es pertinente señalar que los criterios para evaluar la capacidad jurídica, técnica, financiera, ambiental y de responsabilidad social empresarial de las personas naturales o jurídicas interesadas en participar en estos procesos fueron actualizados en 2024, con el propósito de garantizar una mayor pluralidad de participantes, incluyendo una posibilidad más de acreditación, como lo es la experiencia en explotaciones

²⁸ Marta Gutiérrez F. y Carlos G. Sucre, *Competencia minera: Los mecanismos competitivos de adjudicación de áreas mineras en América Latina y el Caribe*, <http://publications.iadb.org/en/competencia-minera-los-mecanismos-competitivos-de-adjudicacion-de-areas-mineras-en-america-latina-y>.

mineras; estos criterios responden a la necesidad de asegurar que los adjudicatarios de las AEM cumplan con unos mínimos para la ejecución de proyectos mineros de pequeña, mediana o gran escala, bajo las nuevas obligaciones que conlleva la celebración de un contrato especial de exploración y explotación ²⁹.

Durante este proceso de actualización se contó con la participación de empresas del sector, cuyas observaciones fueron analizadas y, en buena parte, acogidas en la versión final de los criterios, además de la participación activa de otras dependencias de la ANM como la Vicepresidencia de Contratación y Titulación (VCT), al ser los encargados de evaluar las solicitudes de habilitación. Con la expedición de la Resolución 695 de octubre de 2024, el Grupo de Promoción y el Grupo de Contratación Minera de la VCT han liderado espacios de socialización con al menos 24 empresas del sector minero interesadas en habilitarse; en estas reuniones se realiza una exposición detallada de los criterios de habilitación, además de solucionar las dudas y observaciones de las empresas, esto como una medida para promocionar el proceso de habilitación.

Con respecto al proceso de habilitación es importante recordar que este es transversal para todos los procesos de selección objetiva de AEM que adelante la ANM, así como una de las características de las rondas es de carácter permanente. Por lo anterior, este proceso garantiza pluralidad, la posibilidad de acreditación de acuerdo a varios tipos de experiencia y desde ningún punto de vista pretende sesgar la participación de oferentes.

2. Proceso de selección objetiva “Ronda Fosfatos 2024”

Del análisis que usted realiza sobre la Ronda de Fosfatos, se menciona que la actualización de los Términos de Referencia (TdR) para este proceso, al alinearse con lo establecido en la nueva política minera nacional, era *“una evidencia de falta de planificación y una improvisación regulatoria que genera incertidumbre en los potenciales inversionistas”*. Dicha afirmación no corresponde a la realidad, puesto que desde marzo de 2024 se contaba con un plan de trabajo estructurado, el cual comprendía:

- La actualización de los documentos, incluyendo entre otros aspectos: la incorporación de lineamientos sobre generación de valor agregado a los minerales, el fomento del consumo interno de enmiendas y fertilizantes a partir del material extraído de los bloques de AEM como aporte a la se-

29 RESOLUCIÓN NÚMERO 695 DE 08 OCT 2024, https://www.anm.gov.co/sites/default/files/2024-10-22-Resolucion-695-08-octubre-2024_0.pdf

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



guridad alimentaria, alineados con el Plan Nacional de Desarrollo- PND, 2022-2026³⁰, y la inclusión de la obligatoriedad de planes de cierre en las etapas de exploración y explotación para evitar la generación de pasivos ambientales futuros.

- La socialización del documento borrador con las instituciones del sector y empresas interesadas, así como la recepción de sus observaciones.
- La incorporación de modificaciones en los documentos derivados de dichas socializaciones.
- La publicación del documento para comentarios de la ciudadanía.
- La presentación de los TdR ante los miembros del Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Minería para su aprobación.

Con base en este plan de trabajo, se inició la construcción de la propuesta de modificación de los TdR y de la minuta contractual para los minerales de fosfatos y sus asociados o derivados. Esta propuesta fue entregada a la Presidencia de la ANM en abril de 2024, instancia que autorizó adelantar reuniones de socialización con entidades del sector y con potenciales interesados.

Entre abril y junio de 2024 se llevaron a cabo reuniones de socialización con entidades nacionales como el Ministerio de Industria y Comercio, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura, la UPME, la ANLA, el Servicio Geológico Colombiano y el DNP. Asimismo, participaron empresas mineras como Fosfatos de Huila, Fosfatos de Boyacá, Frontier Next, Quimnit y el Grupo Industrial Minero Colombiano, entre otros. Al interior de la ANM, se recibió retroalimentación de equipos de Seguimiento y Control, de la Oficina de Asesoría Jurídica (OAJ) entre otros.

De este proceso se obtuvo un documento objeto de socialización amplia y participativa, lo que permitió integrar distintas visiones y aportes de los actores involucrados e interesados. Como resultado, se consolidó un instrumento que no solo se alinea con los postulados de la política de Gobierno definidos en el Plan Nacional de Desarrollo, sino que también contribuye al fortalecimiento de la seguridad alimentaria del país. Además de lo anterior, fue aprobado por el consejo directivo de la ANM en pleno, del cual hacen parte el MinEnergía, la UPME, el SGC, el DNP y el MinHacienda

³⁰ <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/pnd-2022-2026>

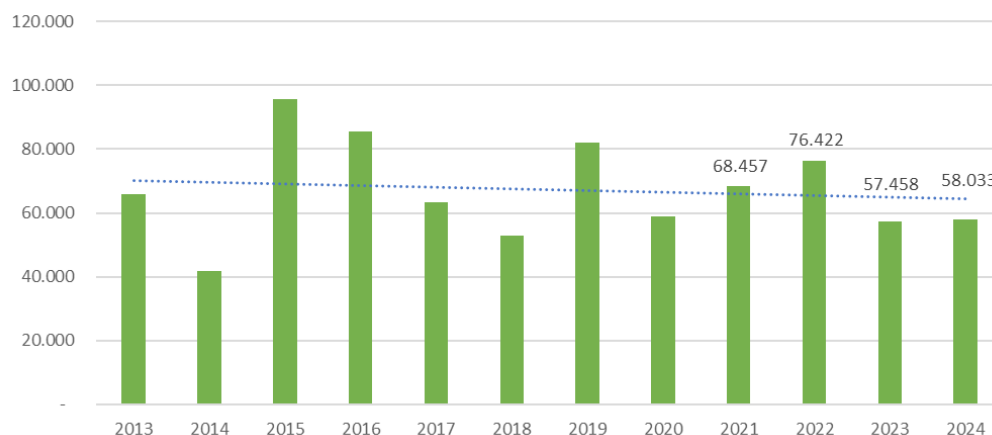
En consecuencia, el documento se constituye en un aporte a la materialización de uno de los ejes estratégicos del desarrollo nacional, bajo la premisa de que la minería responsable y la gestión adecuada de los recursos naturales generan impactos positivos que trascienden lo económico, promoviendo el bienestar social y la sostenibilidad de los territorios, en especial en materia de seguridad alimentaria.

- **Contexto del mercado de la roca fosfórica**

Es evidente que la habilitación y presentación para los bloques ofertados por la ANM depende en gran parte del interés que tenga el mercado por el mineral, considerando los factores del entorno externo y nacional que pueden incidir sobre este tema.

Es así como, de acuerdo con lo señalado en el gráfico, en los últimos años la producción de roca fosfórica en el país ha sido cercana a las 60.000 toneladas, con una leve tendencia a la baja si se compara con la producción alcanzada en 2015. Aunado a lo anterior, se destaca que entre mediados de 2020 y el 2022, debido a los efectos macroeconómicos y comerciales del COVID 19 y al conflicto entre Rusia y Ucrania, el precio de los fertilizantes se incrementó considerablemente lo que generó un aumento temporal en la producción.

Figura 1. Producción Nacional de Roca Fosfórica (toneladas).



Fuente: ANM Cifras preliminares.

Desde la ANM se realiza un constante monitoreo de las condiciones económicas y sociales del sector, así como de los marcos regulatorios que impactan la actividad minera; por lo tanto, en caso de encontrar factores para ajustar o mejorar en la Ronda de Fosfatos (Resolución 826 de 2024), estos se podrán realizar, previa autorización del Consejo Directo de la ANM.



De conformidad con lo previsto en el literal c del numeral 1.4 de los Términos de Referencia, se tiene la posibilidad de expedir adendas, mediante las cuales se pueden adicionar, suprimir, modificar, ajustar, aclarar, precisar o sustituir partes de los mismos o de sus anexos, así como de las minutas de los contratos por celebrar, posterior a la publicación de la versión definitiva y durante el proceso de selección objetiva.

Es de anotar que las Rondas de AEM son de carácter permanente y, como se mencionó en el párrafo anterior, la ANM tiene la posibilidad de realizar ajustes a los términos de referencia publicados, en cualquier momento.

a. Proceso de Selección Objetiva Ronda de Cobre

Frente a su manifestación relativa a *“Sin embargo, los informes de gestión posteriores, tanto del segundo semestre de 2024 como del primer semestre de 2025, guardan un silencio absoluto sobre los resultados. No se reporta ninguna adjudicación, ningún avance en el proceso de selección, ni siquiera un cronograma actualizado. El único resultado tangible que se menciona en los registros es la adjudicación de un solo bloque (Bloque 5) de una ronda de cobre anterior, un logro aislado e insignificante frente a las ambiciosas metas planteadas para el nuevo proceso”*; es importante aclarar que previo al lanzamiento de la Ronda, se requiere la aprobación de los términos de referencia TdR, por parte del Consejo Directivo (CD) de la ANM y su posterior adopción por parte de la presidencia de la ANM, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 8 del Decreto Ley 4134 de 2011, modificado mediante el artículo 1 del Decreto 1681 de 2020:

“ARTÍCULO 8. FUNCIONES DEL CONSEJO DIRECTIVO. Son funciones del Consejo Directivo las siguientes:

(...) 10. Definir los criterios de delimitación de las áreas de reserva estratégica minera, así como sus criterios de administración y asignación, sus términos de referencia y las minutas de los contratos especiales de exploración y explotación para los procesos de selección objetiva de las mencionadas áreas, de conformidad con la ley”.

Asimismo, el Presidente de la ANM tiene, entre otras, la siguiente función:

“ARTÍCULO 10. Funciones del Presidente de la Agencia. Son funciones del Presidente de la Agencia Nacional de Minería, ANM, las siguientes:



(...) 21. Expedir los actos administrativos para la determinación de los minerales estratégicos para el país y los términos de referencia de los procesos de selección objetiva para la adjudicación de las áreas de reserva estratégicas mineras de acuerdo con los lineamientos y criterios que para el efecto defina el Consejo Directivo de la entidad”.

Lo anterior implica surtir un serie de pasos administrativos, que incluyen, entre otras, las siguientes actividades:

- Estructuración del Primer borrador de TdR y Minuta Contractual
- Socializaciones al interior de la ANM y equipos técnicos del CD
- Presentación informativa al CD
- Modificaciones al documento según comentarios recibidos (Segundo Borrador)
- Socialización del segundo borrador con empresas interesadas en la Ronda y otras entidades del sector.
- Segunda presentación informativa al CD para revisar la inclusión o no de los comentarios de las empresas.
- Modificaciones al documento según comentarios aprobados por el CD (Tercer Borrador)
- Publicación de comentarios a la ciudadanía
- Tercera presentación informativa al CD para revisar la inclusión o no de los comentarios de la ciudadanía
- Modificaciones al documento según comentarios aprobados por el CD (Cuarto Borrador)
- Remisión a la Superintendencia de Industria y Comercio para abogacía de la competencia.
- Presentación para aprobación de los TdR y Minuta del Contrato por el CD y firma del acuerdo.
- Adopción de los TdR por parte de la presidenta de la ANM.
- Lanzamiento de la ronda.

De manera pues, que la Vicepresidencia de Promoción y Fomento no actúa como una rueda suelta que estructura a su arbitrio los TdR para la asignación de las AEM, sino que el producto final de esos documentos es el resultado de profundos procesos deliberativos con amplia participación de las entidades que están representadas en el Consejo Directivo de la ANM, pero también de otras autoridades de diferentes sectores, de los empresarios del sector minero y de la ciudadanía en general.



Actualmente, el proyecto de documento de TdR para cobre, oro y polimetálicos se encuentra en el paso de Modificaciones al documento según comentarios recibidos por los equipos técnicos de los consejeros (Segundo Borrador). Por lo anterior, y dado que aún no se ha realizado el lanzamiento de la ronda de cobre, oro y polimetálicos 2025, ni ofertado bloques de AEM, no es posible reportar la adjudicación de nuevas AEM para estos minerales.

Con respecto a su afirmación sobre las nuevas obligaciones para la ronda de cobre, oro y polimetálicos 2025: *“El principal cambio introducido en esta ronda, y probablemente una de las causas de su parálisis, fue la incorporación de “nuevas obligaciones contractuales” para los futuros titulares de AEM.1 Estas nuevas condiciones incluyen: La realización de una audiencia de participación ciudadana durante la etapa de evaluación técnica anticipada; El pago de una contraprestación social desde las etapas de exploración y explotación; La presentación de informes de proveeduría local y actividades productivas post-cierre durante la etapa de exploración”,* debemos precisar varios aspectos:

- Las Áreas Estratégicas Mineras son una alternativa de titulación minera más favorable para las comunidades y para el país, teniendo en cuenta que se pueden establecer para su asignación, obligaciones especiales y distintas a las previstas en el Código de Minas - Ley 685 de 2001 para la concesiones mineras, entre las cuales se destacan contraprestaciones económicas adicionales para el Estado y las comunidades; como también, un plan de cierre minero detallado para las etapas de exploración y explotación, con el propósito de prevenir la generación de futuros pasivos ambientales; esto, como respuesta a las terminaciones anticipadas de contratos que no cuentan con esta obligación específica, convirtiéndose en una carga impositiva para el Estado.
- Las obligaciones a las que se refiere como “nuevas condiciones” para la ronda de cobre, oro y polimetálicos, hacen parte de las obligaciones de la actual ronda de fosfatos, las cuales responden a la necesidad del relacionamiento constante entre el titular y las comunidades en todas las etapas del contrato, así como a la de prever actividades diferentes a la minería una vez se termine el proyecto, las cuales a su vez están atadas a la implementación de los Planes de Gestión Social que son aplicables a todos los títulos mineros con la expedición de la Resolución 263 del 25 de mayo de 2021 *“Por la cual se deroga la Resolución 406 del 28 de junio de 2019 y se modifica la Resolución 318 del 20 de junio de 2018, en la cual se adoptan los términos de referencia aplicables para la elabora-*



ción de los programas y proyectos de Gestión Social en la ejecución de los proyectos mineros, y se dictan otras disposiciones”.

- Algunas de las nuevas obligaciones que se buscan incluir en estos TdR han sido trabajadas de manera conjunta con el Foro Intergubernamental sobre Minería, Minerales, Metales y Desarrollo Sostenible (IGF, por sus siglas en inglés), en el marco de la cooperación que tiene con la entidad, las cuales aún se encuentran en el trámite de aprobación por parte de los consejeros.

1. Proceso de delimitación y declaración de AEM

Ahora bien, en atención a su observación sobre la *“Conflictividad Inherente y Omisión de Advertencias Legales: El enfoque de la ANM en la delimitación de estas áreas a menudo ignora o subestima las complejidades sociales y ambientales del territorio. El proceso parece omitir la advertencia explícita de la Corte Constitucional, que en la Sentencia T-766 (citada en la propia normativa de la ANM), estableció la obligatoriedad de la consulta previa y la obtención del consentimiento previo, libre e informado de las comunidades étnicas antes de la declaración de AEM en sus territorios. Al avanzar en la delimitación de áreas sin una gestión social proactiva y sin resolver las superposiciones con otras figuras de ordenamiento territorial, como las zonas de reserva de recursos naturales renovables o áreas protegidas, la ANM crea conflictos latentes que hacen que los futuros proyectos sean inviables desde su concepción”* consideramos que esta afirmación carece de sustento fáctico, puesto que si algo caracteriza al proceso de delimitación y declaración de AEM es justamente la transparencia y articulación de la Autoridad Minera Nacional con las autoridades locales y los diferentes actores que tienen presencia en los territorios donde se ubican las zonas de interés priorizadas para la delimitación y declaración de Áreas Estratégicas Mineras, así como el profundo respeto por la normatividad ambiental.

El Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Minería aprobó los criterios para la delimitación y declaración de Áreas de Reserva Estratégica Minera mediante el Acuerdo 01 del 8 de febrero de 2021, los cuales fueron actualizados recientemente por el mismo órgano colegiado mediante el Acuerdo 005 de 21 de octubre de 2024 (publicado el Diario Oficial número 52.919 del 24/10/2024), quedando establecidos los siguientes:

“a) Que se delimiten áreas para minerales de interés estratégico para el país que aporten a la transición energética, a la reindustrialización, a la



seguridad alimentaria, al autoabastecimiento mineral y al desarrollo industrial y de la infraestructura pública.

b) Que mediante estudios geocientíficos, se establezca que las áreas cuenten con alto potencial de minerales de interés estratégico para el país.

c) Que se agoten los procedimientos de consulta previa y obtención del consentimiento libre, previo e informado, cuando aplique, de conformidad con lo que determine la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior o la entidad que haga sus veces.

d) Que se adelanten procesos de concertación con las autoridades competentes en los territorios priorizados para la delimitación de áreas, en el marco de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

e) Que se tengan en consideración los instrumentos de ordenamiento territorial, determinando si la actividad minera está permitida en las áreas de interés priorizadas.

f) Que se identifiquen las áreas de interés estratégico ambiental, los determinantes ambientales y sociales que excluyen y/o restringen la actividad minera y se realicen los recortes que correspondan.

g) Que se verifiquen fuentes primarias o secundarias de información oficial, que permitan validar la presencia de mineros tradicionales y pequeños mineros en las Zonas Reservadas con Potencial, para la delimitación de Áreas de Reserva Estratégica Minera, Áreas de Reserva Estratégica Minera para el desarrollo de proyectos asociativos y/o Áreas de Reserva para la Formalización”.

Es así como en el procedimiento establecido para la delimitación y declaración de Áreas Estratégicas Mineras se incluyen actividades que tienen en cuenta las áreas de interés ambiental protegidas que existen en las zonas de interés; como también, otras mediante las cuales se da cumplimiento a lo ordenado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional para la medida administrativa de delimitación y declaración de Áreas Estratégicas Mineras: Concertación con las autoridades locales de los municipios donde están ubicadas las áreas priorizadas para la delimitación y declaración de Áreas Estratégicas Mineras, en virtud de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad; verificación de la compatibilidad de la delimitación y declaración de AEM con los usos del suelo permitidos en los instrumentos de ordenamiento territorial respectivos, (sentencias C-035 de 2016 y SU-095 de 2018); así como, la

gestiones para la consulta previa y obtención del consentimiento libre, previo e informado con las comunidades étnicas que tengan presencia en las zonas de interés para la delimitación y declaración de AEM (sentencia T-766 de 2015).

En la siguiente figura se muestra el flujograma de delimitación y declaración de Áreas Estratégicas Mineras.

Figura 2. Proceso de delimitación y declaración de Áreas Estratégicas Mineras.



Fuente: Elaboración propia, Grupo de Promoción ANM.

Sólo después de completar de manera exitosa todas las actividades anteriormente mencionadas y de depurar las áreas de interés a partir de los hallazgos obtenidos, se delimitan y declaran las Áreas Estratégicas Mineras, para ser otorgadas mediante contratos especiales de exploración y explotación a través de procesos de selección objetiva, o asignadas parcialmente a pequeños mineros o mineros tradicionales como Áreas de Reserva para la Formalización (ARF), en caso de que en los procesos de análisis de contexto territorial se establezca la presencia y la actividad de estos mineros con anterioridad a la reserva de las áreas, en desarrollo de lo previsto en el artículo 5°, parágrafo 1°, de la Ley 2250 de 2022.



En cuanto a la verificación de las determinantes ambientales, en desarrollo del procedimiento establecido, las áreas reservadas se contrastan con las del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, que a su vez incluyen diversas categorías como: el Sistema de Parques Nacionales Naturales, Reservas Forestales Protectoras, Parques Nacionales Regionales, Distritos de Manejo Integrado, Distritos de Conservación de Suelos, Áreas de Recreación y Reservas Naturales de la Sociedad Civil. Adicionalmente, se analiza la relación espacial con zonas de reserva de recursos naturales renovables, zonas delimitadas como reservas forestales de la Ley 2ª de 1959, así como con Planes de Manejo y Ordenación de Cuencas Hidrográficas, Planes de Ordenación Forestal; Ecosistemas estratégicos, estrategias complementarias de conservación ambiental e instrumentos de planeación territorial.

Para cada uno de estos casos, no solo se evalúa la sobreposición espacial, sino también los instrumentos normativos, de planificación y manejo. Esto permite identificar y analizar la zonificación, reglamentación de usos y la normativa vigente aplicable, con el fin de verificar que no existan áreas en las que las actividades mineras estén excluidas o prohibidas. En tal sentido, vale la pena aclarar que, en caso de encontrarse motivos de exclusión con base en la información oficial disponible, se realizan los recortes y liberación de estas previo a su delimitación como AEM, aportando al cumplimiento de los compromisos en cuanto a política ambiental.

Los resultados de las verificaciones iniciales sobre esos aspectos se consignan en los conceptos técnicos de potencial mineral que emite el equipo técnico del Grupo de Promoción; los de la fase de análisis más detallado, en los informes de análisis de contexto territorial que elabora el equipo de caracterización del Grupo de Promoción, en cuya construcción participan profesionales de diferentes disciplinas, incluyendo del área de ciencias ambientales.

Además de las variables ambientales, en los informes de análisis de contexto territorial, se incluyen componentes sobre aspectos sociales, económicos, de ordenamiento territorial y de infraestructura de las zonas y municipios donde se localizan, con el objetivo de identificar actores clave, restricciones contempladas en los documentos territoriales de cada municipio y generar información socioeconómica y ambiental relevante para la toma de decisiones, que habitualmente suponen recortes en las áreas de interés inicialmente consideradas.

Como garantía adicional, antes de la reserva y la delimitación y declaración de AEM se solicitan al Grupo de Catastro y Registro Minero de la Vicepresidencia de Contratación y Titulación, certificaciones sobre el estado de cada uno de los polígonos de interés, para corroborar que estén disponibles para la medida administrativa que se pretenda adoptar. Una vez se reciben los certificados de



superposiciones con los resultados de la verificación realizada por el Grupo de Catastro y Registro Minero, que administra el visor geográfico del Sistema Integral de Gestión Minera - Anna Minería, el cual entre otras coberturas, tiene incorporada la información del RUNAP (Registro Único Nacional de Áreas Protegidas), se corrobora que las áreas de interés no tengan superposiciones con capas excluibles vigentes y, en caso contrario, se realizan los recortes que correspondan sobre los bloques de manera previa a la adopción de la medida administrativa.

Por lo anterior, afirmar que *“las superposiciones con otras figuras de ordenamiento territorial, como las zonas de reserva de recursos naturales renovables o áreas protegidas, la ANM crea conflictos latentes que hacen que los futuros proyectos sean inviables desde su concepción”* resulta contraevidente, pues, de las resoluciones de delimitación y declaración de AEM hacen parte integral, como anexos, los certificados de superposiciones, los conceptos técnicos, los informes de análisis de contexto territorial (anteriormente llamados de caracterización), donde consta que se realizaron de manera rigurosa las actividades de verificación y recorte de esas superposiciones.

Por otra parte, frente a la afirmación *“El proceso parece omitir la advertencia explícita de la Corte Constitucional, que en la Sentencia T-766 (citada en la propia normativa de la ANM), estableció la obligatoriedad de la consulta previa y la obtención del consentimiento previo, libre e informado de las comunidades étnicas antes de la declaración de AEM en sus territorios”*, debe señalarse con contundencia que ello no corresponde a la verdad, como pasa a explicarse a continuación.

La Agencia Nacional de Minería incorporó desde el 2018 en el Sistema Integral de Gestión Minera dentro del procedimiento establecido para la delimitación y declaración de Áreas Estratégicas Mineras, todas las actividades requeridas por la normatividad vigente y la jurisprudencia constitucional para dicha medida administrativa, incluyendo aquellas dirigidas a adelantar la consulta previa y la obtención del consentimiento previo, libre e informado que ordenó la Corte Constitucional en la sentencia T-766 de 2015.

En virtud de ello, con respecto a las zonas de interés priorizadas por su alto potencial para minerales estratégicos, se solicita a la Dirección de la Autoridad de Consulta Previa del Ministerio del Interior (DANCP) que se pronuncie sobre la procedencia y oportunidad de la consulta de previa sobre las áreas de interés seleccionadas para la eventual delimitación y declaración de AEM. En aquellas zonas de interés donde se establezca por la DANCP la presencia de comunidades étnicas y la procedencia y oportunidad de la consulta previa y se pretenda continuar con el proceso dirigido a la delimitación y declaración de



AEM, se debe agotar hasta su finalización dicho proceso consultivo con las comunidades étnicas correspondientes.

Es importante agregar que la ANM gestionó ante el Ministerio de Minas y Energía la modificación del artículo 17 del Decreto Ley 4134 de 2011, mediante el cual se creó y se definió la estructura de la Agencia Nacional de Minería, con el fin de que se incluyeran dentro de las funciones de su Vicepresidencia de Promoción y Fomento, actividades dirigidas a dar cumplimiento a la sentencia T-766 de 2015, lo cual se materializó con la expedición del Decreto 1681 de 2020, norma que en su artículo 4 modificó lo pertinente en los numerales 5 y 11 del artículo 17 mencionado, así:

“5. Definir áreas con potencial minero, coordinando con el Servicio Geológico Colombiano la priorización de investigaciones sobre conocimiento geológico, reservar áreas con potencial minero y declarar y delimitar áreas de reserva estratégica minera, de conformidad con la ley y los lineamientos que para el efecto defina el Consejo Directivo de la entidad”.

(...)

“11. Adelantar las gestiones necesarias ante la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, para agotar, cuando a ello hubiere lugar, los procesos de consulta previa, de conformidad con la ley y los lineamientos jurisprudenciales vigentes”.

Esto es consonante con los criterios definidos por el Consejo Directivo de la ANM para la delimitación y declaración de AEM, mediante el Acuerdo 005 de 21 de octubre de 2024 (publicado el Diario Oficial número 52.919 del 24/10/2024), entre los cuales quedó establecido el siguiente:

“c) Que se agoten los procedimientos de consulta previa y obtención del consentimiento libre, previo e informado, cuando aplique, de conformidad con lo que determine la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior o la entidad que haga sus veces”.

Esas actividades se han venido adelantando de forma rigurosa sobre aquellas áreas que han sido seleccionadas por su alto potencial para minerales estratégicos.

No se puede adelantar una medida administrativa de delimitación y declaración de AEM sin que antes se agote el procedimiento de consulta previa que resulte procedente y oportuno, según el pronunciamiento que emita para



tal efecto la DANCP. Producto de las solicitudes realizadas por la ANM en relación con las áreas de interés, la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior ha emitido diferentes pronunciamientos, contenidos en una serie de resoluciones que ha expedido a partir del año 2020.

A medida que se vayan depurando más áreas de interés en el territorio nacional, y se establezcan en los procesos de evaluación geocientífica zonas donde exista alto potencial para minerales estratégicos, la Agencia Nacional de Minería irá radicando ante la DANCP del Ministerio del Interior nuevas solicitudes para que se pronuncie sobre la procedencia y oportunidad de la consulta previa con comunidades étnicas. A la fecha de elaboración de este documento se encuentran en trámite diez (10) solicitudes en la DANCP.

Dicho lo anterior, es importante resaltar que la ANM no puede delimitar y declarar Áreas Estratégicas Mineras y adelantar procesos de selección objetiva para su asignación, sin que previamente se agoten los procesos de consulta previa y de obtención de consentimiento libre, previo e informado de comunidades étnicas que resulten procedentes de acuerdo con los pronunciamientos que para el efecto emita la Dirección de la Autoridad Nacional Consulta Previa del Ministerio del Interior, al consultársele sobre el particular.

Es así cómo, en las resoluciones de delimitación y declaración de Áreas de Reserva Estratégica Minera que se han expedido después de proferida la sentencia T-766 de 2015 por la Corte Constitucional, se puede corroborar que en todos los casos se han realizado las actividades requeridas para el procedimiento de consulta previa exigido por la Corte Constitucional en esa sentencia:

Tabla 1. Resoluciones de delimitación y declaración de AEM.

Acto administrativo declaración AEM	Acto administrativo de la DANCP sobre procedencia y oportunidad de la consulta previa
Resolución 008 de 16/02/2021	Resolución ST - 0322 del 2020
Resolución 009 de 16/02/2021	Resolución ST - 0321 del 2020
Resolución 034 de 29/03/2021	Resolución ST - 0321 del 2020
Resolución 204 de 15/10/2021	Resolución ST - 0344 del 2021
Resolución 205 de 19/10/2021	Resolución ST - 0905 del 2021
Resolución 248 de 29/12/2021	Resolución ST - 0322 del 2020
Resolución 045 de 03/05/2022	Resolución ST - 0191 del 2022
Resolución 046 de 03/05/2022	Resolución ST - 0191 del 2022
Resolución 076 de 29/06/2022	Resolución ST - 0685 del 2022
Resolución 120 de 27/12/2022	Resolución ST - 0685 del 2022
Resolución 075 de 29/12/2023	Resolución ST - 0685 del 2022



Acto administrativo declaración AEM	Acto administrativo de la DANCP sobre procedencia y oportunidad de la consulta
Resolución 096 de 02/12/2024	Resolución ST - 0344 del 2021
Resolución 112 de 23/12/2024	Resolución ST - 1915 del 2023
Resolución 113 de 23/12/2024	Resolución ST - 1557 del 2023
Resolución 1301 de 12/05/2025	Resolución ST - 0685 del 2022
Resolución 1701 de 20/06/2025	Resolución ST - 1937 del 2023 Resolución ST - 0274 del 2024

Fuente: Elaboración propia, Grupo de Promoción ANM.

Entre los anexos publicados con cada una de las resoluciones de delimitación y declaración de Áreas Estratégicas Mineras emitidas por la Autoridad Minera, se incluyeron las correspondientes resoluciones expedidas por la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior sobre la procedencia y oportunidad de la consulta previa con comunidades étnicas para cada zona de interés, las cuales hacen parte integral de los actos administrativos emitidos por la Autoridad Minera.

Entre los anexos de esas resoluciones también se incluyen las correspondientes actas de las concertaciones realizadas con los alcaldes con jurisdicción en las zonas donde se ubican las AEM delimitadas, en desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Se tiene entonces que mediante la sentencia T-766 de 2015 la Corte Constitucional amparó, con efectos *inter comunis*, el derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades étnicas que habiten en los territorios donde se pretenda adoptar una medida administrativa de delimitación y declaración de Áreas Estratégicas Mineras; en consecuencia, la ANM ha implementado acciones dirigidas al cumplimiento de ese propósito en las áreas de interés, razón por la cual, no se han delimitado y declarado Áreas Estratégicas Mineras, ni adelantado los procesos de selección objetiva previstos en el artículo 20 de la Ley 1753 de 2015 para la asignación de ese tipo de áreas sobre las cuales no se haya agotado el procedimiento establecido para la consulta previa, de conformidad con lo exigido por la Corte Constitucional.

Es importante precisar que en el mecanismo ordinario de concesiones mineras, las comunidades étnicas gozan del derecho fundamental a la consulta previa, el cual sólo se materializaría en el evento que el titular minero pretenda, al agotar la fase de exploración del ciclo minero, avanzar hacia las etapas de construcción y montaje, y explotación, momento en el cual se debe adelantar dicho proceso consultivo con ocasión del trámite dirigido a la obtención del licenciamiento ambiental del proyecto minero; mientras que la garantía brindada por la Corte Constitucional en la sentencia T-766 de 2015 para el caso de la delimitación y declaración de Áreas Estratégicas Mineras es de mayor

espectro, pues, no sólo establece el derecho a la consulta previa, sino también el de la obtención del consentimiento previo, libre e informado para que la Autoridad Minera pueda expedir ese tipo de medida administrativa, pero además, ese amparo en esa etapa temprana de delimitación no constituye impedimento para que el adjudicatario del área deba agotar el procedimiento de consulta previa con comunidades étnicas establecido de manera ordinaria, es decir, al momento de adelantar el trámite de licenciamiento ambiental, en el evento de que se establezca la procedencia de la consulta previa al finalizar el adjudicatario la etapa de exploración del contrato y quiera avanzar hacia las etapas de construcción y montaje y explotación de su proyecto minero.

En suma, en desarrollo del procedimiento establecido para la delimitación y declaración de Áreas Estratégicas Mineras, la ANM ha cumplido con los requisitos legales contenidos en el artículo 20 de la Ley 1753 de 2015, ha respetado las zonas de interés ambiental excluibles, ha articulado sus decisiones con los intereses de los territorios, y ha dado cumplimiento a las órdenes que sobre esta materia en particular han emitido las autoridades judiciales, previo a delimitar y declarar AEM, incluyendo lo ordenado en la sentencia T-766 de 2015 por la Corte Constitucional.

a. Áreas Delimitadas y Declaradas

Con respecto a su manifestación: *“Esta gestión ha transformado el programa de AEM en un mecanismo de esterilización de facto del potencial minero del país. La lógica es implacable: el artículo 20 de la Ley 1753 de 2015 prohíbe explícitamente que sobre las AEM se reciban nuevas propuestas o se suscriban contratos de concesión bajo el régimen ordinario del Código de Minas. Esto significa que, una vez un área es declarada como AEM, queda bloqueada para cualquier tipo de desarrollo minero convencional. El único camino legal para su explotación es a través de las Rondas Mineras. Como se demostró en la sección anterior, las Rondas Mineras son un mecanismo inoperante y fallido. El resultado neto de esta combinación de factores es que áreas con alto potencial mineral, identificadas por el SGC, quedan atrapadas en un limbo legal y administrativo. No pueden ser desarrolladas por la vía ordinaria ni por la vía de las rondas. La herramienta que fue diseñada para "promover" la inversión se ha convertido, en la práctica, en una herramienta de "bloqueo", congelando el potencial geológico del país indefinidamente.*
(...)

Recapitulación del Fracaso Sistémico



(...)

- *El programa de Áreas Estratégicas Mineras (AEM) se ha convertido en un limbo burocrático. La ANM es eficiente en declarar y reservar áreas, pero completamente ineficaz en adjudicarlas. En la práctica, este programa ha servido para "esterilizar" el potencial geológico del país, bloqueando vastas zonas para cualquier tipo de desarrollo formal.*

Es importante considerar las cifras sobre áreas dedicadas a la actividad minera en el país y las áreas solicitadas, las cuales indican que al 31 de julio de 2025³¹, los 6.619 títulos mineros vigentes abarcan cerca de 2,95 millones de hectáreas, representando el 2,58% del territorio nacional, mientras que las 5.572 solicitudes vigentes de títulos mineros cubren 4,59 millones de hectáreas, representando el 4,02% del territorio nacional; ahora bien, en cuanto al área de los 28 bloques de áreas estratégicas mineras delimitados y declarados para ser adjudicados mediante procesos de selección objetiva, cubre poco más de 29.000 hectáreas, que abarcan el 0,025% del territorio nacional, lo que equivale al 0,98% del área titulada y al 0,63 % del área solicitada. Lo anterior, permite dimensionar las áreas del territorio nacional relacionadas con los procesos de selección objetiva, las cuales no abarcan “vastass zonas” del país.

Ahora bien, desde el punto de vista geocientífico, existe el concepto de potencial mineral, que se refiere a la probabilidad para la ocurrencia de depósitos minerales no descubiertos en un área³², en función de la favorabilidad de los ambientes geológicos definida en términos de geología, geofísica y geoquímica. La probabilidad de formación de un depósito mineral está condicionada por i) los procesos geológicos que ocurren en el área y ii) por la presencia de rasgos geológicos indicativos de dichos procesos³³. La probabilidad puede ser expresada usando escalas no numéricas (alto, medio,

31 UPME. (julio de 2025). Boletín estadístico informativo. Minería en cifras. Recuperado de https://docs.upme.gov.co/SIMEC/SIMCO/Cifras-Sectoriales/BoletinMinerales/Boletin_19_mineria_en_cifras_julio_2025.pdf

32 Goudarzi, G.H. 1984. Guide to preparation of mineral survey reports on public lands. U.S. Geological Survey.

Conrad, J.E. (Ed.). 1990. Mineral summaries for Nevada Bureau of Land Management wilderness study areas. U.S. Geological Survey.

Jaireth, S. 2014. Methods of mineral potential assessment of uranium deposits: A mineral systems approach. International Symposium on Uranium Raw Material for the Nuclear Fuel Cycle: Exploration, Mining, Production, Supply and Demand, Economics and Environmental Issues.

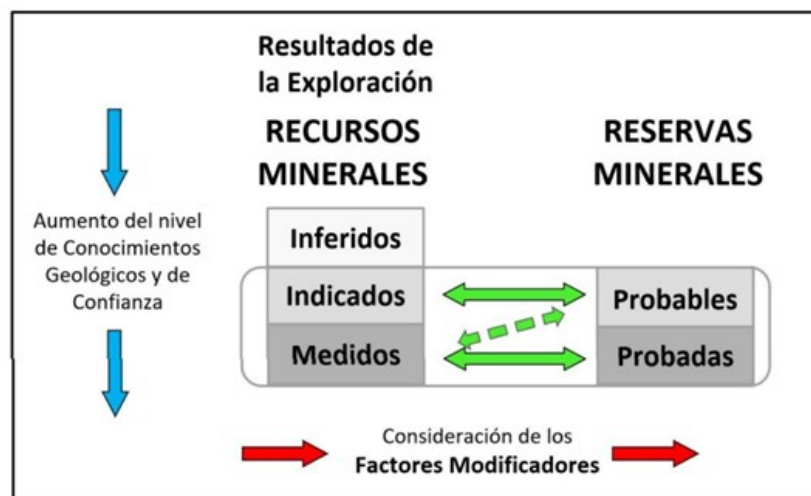
33 Jaireth, S. 2014. Methods of mineral potential assessment of uranium deposits: A mineral systems approach. International Symposium on Uranium Raw Material for the Nuclear Fuel Cycle: Exploration, Mining, Production, Supply and Demand, Economics and Environmental Issues.

bajo, etc.), o numéricas (rangos o cantidades). La evaluación del potencial mineral constituye la primera etapa de la prospección mineral.

En consecuencia, la favorabilidad de los ambientes geológicos lo que en su comunicado se asocia con el término “potencial geológico”, no se “esteriliza”, los ambientes geológicos existen y permanecen en el suelo y subsuelo como expresión de procesos geológicos naturales.

De acuerdo con el estándar internacional de reporte CRIRSCO (Committee for Mineral Reserves International Reporting Standards), adoptado en Colombia mediante el Estándar Colombiano de Recursos y Reservas (ECRR), el proceso desde la identificación de potencial mineral hasta la determinación de recursos (inferidos, indicados y medidos) y posteriormente reservas (probables y probadas) exige la realización de programas de exploración y la aplicación de los Factores Modificadores (técnicos, económicos, legales, ambientales y sociales), con lo cual se podrá determinar la viabilidad del proyecto minero (Error: Reference source not found).

Figura 3. Relación general entre los Resultados de Exploración, Recursos Minerales y Reservas Minerales.



Fuente: Estándar Colombiano para el Reporte Público de Resultados de Exploración, Recursos y Reservas Minerales (ECRR) versión 2025

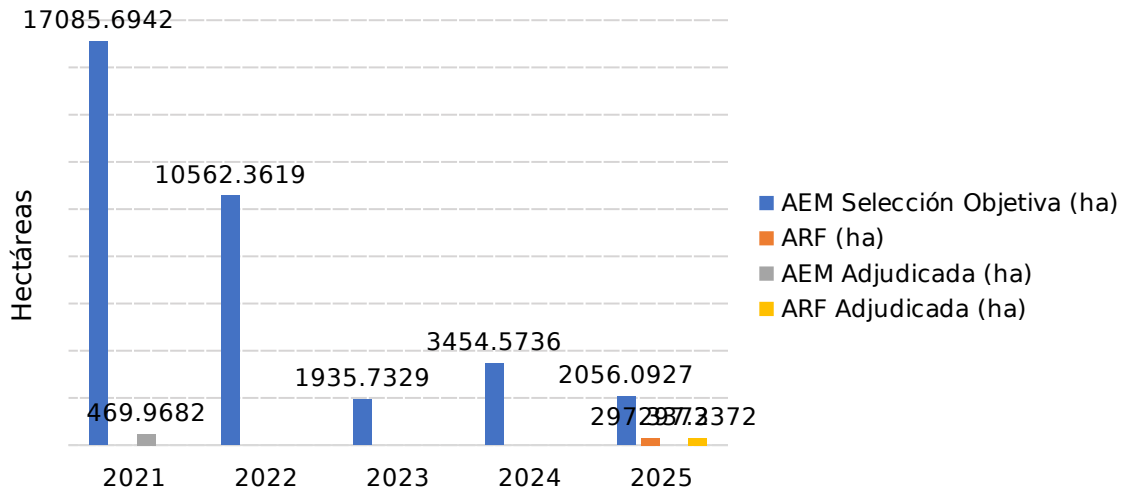
En tanto no se desarrollen las actividades de exploración, lo que existe en las Áreas Estratégicas Mineras (AEM) es un potencial mineral, en función de la favorabilidad de los ambientes geológicos definida en términos de geología, geofísica y geoquímica, que es una condicional natural y permanente del área, que no puede ser objeto de “esterilización” o agotamiento por sí mismo.



Por lo tanto, afirmar que las Áreas Estratégicas Mineras (AEM) “esterilizan y/o bloquean el potencial geológico” constituye un error conceptual. Lo que existe es una regulación del mecanismo de adjudicación de los derechos a explorar y explotar los minerales de propiedad del Estado en dicha área. Promoviendo que la exploración se adelante con buenas prácticas técnicas, sociales y ambientales, garantizando así un aprovechamiento responsable de los recursos naturales no renovables.

De lo anterior, se tiene como resultado que el Grupo de Promoción de la ANM ha adelantado múltiples gestiones que derivaron en la expedición de resoluciones de delimitación y declaración de áreas Estratégicas Mineras - AEM y Áreas de Reserva para la Formalización- ARF por parte de la Vicepresidencia de Promoción y Fomento:

Figura 4. AEM y ARF hectáreas por año.



Fuente: Elaboración propia, Grupo de Promoción ANM.

Tabla 2. Relación de bloques AEM y ARF por año.

Año	# Bloques Declarados como AEM Selección Objetiva	AEM Selección Objetiva (ha) por Resolución	# Bloques Declarados para Formalización - ARF	ARF (ha) por Resolución	# Bloques AEM Adjudicados	AEM Adjudicada (ha)	# Bloques ARF Adjudicados	ARF Adjudicada (ha)
2021	10	17.085,7			1	470		
2022	6	10.562,4						



2023	2 ³⁴	1.935,7						
2024	7	3.454,6						
2025	2	2.056,1	3	297,3			3	297,3
Total	27	35.094,5	3	297,3	1	470	3	297,3

Fuente: Elaboración propia - Grupo de Promoción ANM.

Como puede observarse, la ANM ha desarrollado una debida diligencia en relación con las diferentes actividades requeridas para la delimitación y declaración de las AEM, y su posterior oferta a través de procesos de selección objetiva; no obstante, si bien se procura generar condiciones propicias, la asignación de las AEM no está completamente bajo el control de la autoridad minera, toda vez que influyen factores externos propios de cualquier proceso público de selección con pluralidad de oferentes, como el interés que despierte el mineral ofertado por su ciclo económico (demanda, precios nacionales e internacionales, costos de producción, seguridad), capacidad (jurídica, económica, social) de los interesados en la adjudicación de las áreas, del perfeccionamiento de los contratos, situaciones de hecho o de derecho sobrevinientes que afecten directamente el núcleo esencial de los Términos de Referencia, inseguridad social, entre otros.

6. Estrategias de Formalización

En su comunicación señala lo siguiente:

“[L]a cifra de 10,000 o 20,000 beneficiarios es insignificante frente a la magnitud de una economía criminal que domina vastas regiones del país. Según un estudio de la Contraloría General de la República, citado por la Asociación Colombiana de Minería, se estima que el 74% de toda la producción de oro en Colombia es de origen ilegal. Esta no es una simple "informalidad" que se resuelve con trámites y asistencia técnica; es una industria controlada por estructuras criminales con un enorme poder corruptor, que causa devastación ambiental por el uso de mercurio y genera violencia en los territorios.

Análisis Crítico: *El enfoque casi exclusivo en la formalización es, en el mejor de los casos, una estrategia de contención de bajo impacto y, en el peor, una distracción deliberada. No ataca las causas estructurales que empujan a miles de personas a la minería de subsistencia ni combate*

³⁴ En el artículo 3 de la Resolución 1301 del 2025, se determinó renombrar los bloques denominados Áreas de Reserva para la Formalización 23 y 42 de la Resolución No 075 del 29 de diciembre de 2023, como bloques de Áreas de Reserva Estratégica Minera AEM 23 y 42, modificándose de esta manera también su destinación.



eficazmente a las redes criminales que se lucran de la extracción ilícita. Peor aún, el fracaso de la ANM en promover y facilitar la minería legal a mediana y gran escala —que opera con mayores estándares, paga impuestos y regalías, y genera empleo formal— crea un vacío de poder y de oportunidades económicas en los territorios. Este vacío es inevitablemente llenado por los actores ilegales, que se expanden ante la ausencia de una alternativa económica viable y legal. La formalización, en este contexto, es como intentar vaciar el océano con un balde mientras se ignora el tsunami de la ilegalidad.”

En respuesta al planteamiento según el cual menciona: “cifra de 10,000 o 20,000 beneficiarios es insignificante”, es preciso señalar que la normativa vigente contempla diversos mecanismos de formalización minera, los cuales fueron ratificados en el Plan Único de Legalización y Formalización Minera, previsto en el artículo 5 de la Ley 2250 de 2022. Dicho Plan otorga a las poblaciones mineras de pequeña escala que han desarrollado su actividad de manera informal la posibilidad de transitar hacia la legalidad, entre otras, mediante las siguientes figuras:

1. Contrato de concesión minera con requisitos diferenciales.
2. Áreas de Reserva Especial minera (ARE).
3. Subcontratos de formalización minera.
4. Devolución de áreas para legalización y formalización con destinatario directo.

Es pertinente aclarar que el Gobierno Nacional en el año 2024, fijó como meta beneficiar a 10.000 personas a través de procesos de formalización, con la finalidad de promover la legalidad y para esa vigencia se superó esa meta, beneficiando de manera directa a 2876 mineros y, de forma indirecta, a 7869 más, alcanzando un total de 10.745³⁵ beneficiarios en todo el territorio colombiano de los programas de formalización minera, para el año 2025, la meta es beneficiar con la formalización a 15.000 personas; sin embargo, para llegar a beneficiar a un minero o a una comunidad minera, que desarrolle su actividad bajo el amparo de la Ley a través de cualquier figura minera de formalización, se requiere el despliegue de actuaciones técnicas, jurídicas, ambientales, sociales, con el fin de determinar el cumplimiento de requisitos que sean exigibles para cada uno de los mecanismos señalados, e incluso se requiere de una articulación interinstitucional para que cada proceso de formalización se materialice hacia la legalidad.

³⁵ <https://www.anm.gov.co/beneficiados-formalizacion-minera>



En atención a lo anterior, la Autoridad minera ha acompañado y gestionado los procesos de formalización que han permitido el tránsito de mineros a la formalidad, para la ejecución de proyectos productivos regulados.

Por otro lado, frente a lo señalado en su comunicación la formalización minera no constituye una “*estrategia de bajo impacto*”, sino que obedece a un **mandato legal** a través del cual, no solo se busca dignificar a los pequeños mineros que vienen desarrollando su actividad sin el cumplimiento de los requisitos legales, sino que también está dirigida a promover buenas prácticas mineras, a la protección del medio ambiente, al recaudo de regalías, a disminuir la desigualdad, a mejorar las condiciones laborales de los pequeños mineros, a incentivar la asociatividad con un enfoque empresarial, entre otras.

Teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional, a lo largo de los años, ha identificado elevadas cifras de informalidad minera, las cuales generan, entre otras situaciones, un aumento significativo de los conflictos sociales, graves impactos ambientales y un detrimento en cuanto al recaudo de las regalías, ha establecido la legalización y formalización minera como política de Estado, para tal fin, se han creado diversos mecanismos orientados a que los pequeños mineros puedan transitar hacia la legalidad, contando para ello con asistencia técnica, ambiental, empresarial, capacitaciones en seguridad e higiene minera, generar recaudo de regalías para fortalecer las finanzas territoriales.

Aunado a lo anterior, resulta indispensable distinguir entre el alcance de las nociones de Minería Ilícita (conocida comúnmente como Ilegal) y Minería Informal, tal como se expone a continuación:

- **Minería ilícita/Ilegal:**

La Corte Constitucional precisó que la minería ilícita es “*aquella que se asocia con el patrocinio de actividades ilícitas, como lo es, por ejemplo, la realizada por los grupos armados ilegales o las bandas criminales, que utilizan este negocio como un medio de financiación de sus actividades*”³⁶.

Así mismo, el Ministerio de Minas y Energía a través de la Resolución No. 40599 del 27 de mayo de 2015³⁷, definió la minería ilegal de la siguiente manera: “*Es la minería desarrollada sin estar inscrita en el Registro Minero Nacional y, por lo tanto, sin título minero. Es la minería desarrollada de manera artesanal e informal, al margen de la ley. También incluye trabajos y obras de exploración sin título minero. Incluye minería amparada por un título minero, pero donde la*

³⁶ Al respecto se puede consultar el numeral 6.7.1.2. de la sentencia C-259 de 2016.

³⁷ Por medio de la cual se adopta el Glosario Técnico Minero



extracción, o parte de ella, se realiza por fuera del área otorgada en la licencia”.

En virtud de esta definición, la minería ilícita va un poco más allá del concepto de informalidad, vinculando practicas o actividades delictivas cuya connotación jurídica se asocia a la comisión de delitos.

- Minería informal:

Sobre este concepto, la Corte Constitucional precisó que *“la minería de hecho (también denominada minera informal) ..., aquella minería de pequeña escala, generalmente tradicional, artesanal o de subsistencia, que se desarrolla en las zonas rurales del país, como una alternativa económica frente a la pobreza y como una forma de obtención de recursos económicos, que permite asegurar la satisfacción del mínimo vital de familias que por tradición se han ocupado del oficio minero como herramienta de trabajo” (Cursiva fuera de texto).*

En el mismo sentido, la Resolución No. 40599 de 2015 definió la minería informal como aquella *“Constituida por las unidades de explotación pequeñas y medianas de propiedad individual y sin ningún tipo de registros contables”³⁸.*

De conformidad con los criterios expuestos por la H. Corte Constitucional y lo previsto en la Resolución No. 40599 de 2015 del Ministerio de Minas y Energía, es posible concluir que la minería ilícita se caracteriza por desarrollarse sin título minero inscrito en el Registro Minero Nacional, al margen del ordenamiento jurídico, y en muchos casos vinculada al financiamiento de actividades criminales; mientras que la minería informal, si bien es cierto no cuenta con los requisitos legales para su ejercicio, corresponde a una actividad artesanal, tradicional o de subsistencia, ejercida por comunidades rurales como medio de sustento, sin que necesariamente esté asociada a economías ilícitas.

En esa medida, aun cuando su ejercicio no cuenta con plena regularidad jurídica, la minería informal, asociada a la subsistencia, constituye una actividad lícita, lejana a la criminalidad, susceptible de encaminarse hacia procesos de formalización. Esta distinción resulta crucial, toda vez que la Autoridad Minera Nacional sí tiene competencia para promover la formalización y regulación de los mineros informales, pero carece de competencias para combatir fenómenos de crimen organizado, lo cual corresponde al ámbito propio de las autoridades judiciales y de la fuerza pública.

³⁸ Ibidem



Ahora bien, de manera específica la lucha contra la minería ilícita/ilegal de carácter criminal no constituye una competencia exclusiva de la Agencia Nacional de Minería, sino que exige la concurrencia y obligatoria vinculación de diversas autoridades territoriales y del Estado, entre ellas la fuerza pública, Fiscalía General de la Nación, así como las autoridades ambientales y judiciales.

En este contexto, le corresponde a la Agencia Nacional de Minería administrar el recurso minero, promover la legalidad y garantizar la seguridad jurídica en la exploración y explotación de minerales, sin que le corresponda adelantar acciones de represión penal o de seguridad para la desarticulación de estructuras criminales, pues estas recaen en las autoridades judiciales y de policía.

Por otro lado, no son de recibo las afirmaciones encaminadas a catalogar como un “fracaso” los avances de la ANM en materia de minería de mediana y gran escala, en los cuales, debe tenerse en cuenta la complejidad de estos procesos, que se derivan de factores técnicos, ambientales y sociales que superan el ámbito exclusivo de la entidad, requiriendo la concurrencia de múltiples actores institucionales. Aun así, la ANM ha promovido mecanismos de agilización y transparencia en los trámites de contratación minera.

Finalmente, se precisa que la formalización minera no puede entenderse como un resultado marginal, sino como un logro institucional que fortalece el Estado social de derecho, contribuye al desarrollo sostenible y da cumplimiento a los mandatos legales y constitucionales en la materia; en ese sentido, la formalización se implementa bajo un enfoque territorial y diferencial que reconoce las particularidades de comunidades mineras tradicionales, contribuyendo no solo a la gobernanza de los recursos, sino también al desarrollo social y económico de las regiones.

En lo que va corrido de esta vigencia, la Agencia Nacional de Minería a través de la formalización minera ha beneficiado a 4.987³⁹ personas por medio de la materialización de Solicitudes de Legalización (Ley 685 de 2001) y de Formalización (Ley 1955 de 2019); Contratos Especiales de Concesión derivados de Área de reserva especial Ley 685 de 2001 y Ley 2250 de 2022; Subcontratos de formalización minera aprobados y cesiones de derecho.

Adicional a lo anterior, la Autoridad Minera continuará en el ámbito de sus funciones y competencias, atendiendo las necesidades de los mineros en

³⁹ <https://www.anm.gov.co/beneficiados-formalizacion-minera>



tránsito a la formalización⁴⁰ que corresponden a aquellos que han presentado solicitudes de Área de Reserva Especial, Propuestas de Contrato de Concesión con requisitos Diferenciales, Solicitudes de Formalización Minera y subcontratos de formalización minera para resolver los trámites y así poder contribuir a la legalización de la actividad minera informal en aras de aportar a desarrollo ambiental, económico y social de las regiones.

6. Zonas Mineras Étnicas

Respecto a la afirmación:

“Zonas Mineras Étnicas: Avances Lentos e Incumplimiento de Compromisos

El Mandato: La ANM tiene la función explícita de "dirigir los estudios técnicos y sociales requeridos para señalar y delimitar las zonas mineras indígenas, de comunidades negras y mixtas, así como la declaratoria de las mismas".²⁶ Este es un mandato crucial para garantizar los derechos territoriales y la participación de las comunidades étnicas en la gestión de los recursos del subsuelo.

Resultados Escasos y Cuestionados: La gestión en este frente ha sido lenta y fragmentada. Si bien se reportan algunos avances puntuales, como la delimitación de una Zona Minera de Comunidades Negras en el municipio de Suárez, Cauca, en mayo de 2025 ²⁷, la percepción general de las comunidades es de abandono e incumplimiento. Organizaciones como la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI) denuncian públicamente los "reiterados incumplimientos por parte del Gobierno Nacional" y una "ausencia institucional" que vulnera sistemáticamente sus derechos territoriales.²⁸ Los avances son más la excepción que la norma, y no responden a las expectativas ni a los acuerdos previamente pactados con estas comunidades."

RESPUESTA:

En primer lugar, es importante precisar que, en lo referente a Zonas Mineras Étnicas, actualmente existen aquellas constituidas en el marco de la Ley 685 de 2001 (Código de Minas), así como las previstas en el Capítulo V de la Ley 70 de 1993, reglamentadas mediante el Decreto 1396 del 25 de agosto de 2023.

⁴⁰ Plan Único de Legalización y Formalización Minera



Al respecto, es necesario indicar, que si bien, son respetables las percepciones críticas sobre el proceso de delimitación de Zonas Mineras Étnicas (ZME), afirmar que los avances en la materia han sido sistemáticamente lentos o que el Gobierno ha incumplido sus compromisos de forma generalizada, debe examinarse bajo el contexto de las competencias dadas a la Agencia Nacional de Minería, en este sentido, la entidad, ha venido desarrollando una serie de acciones concretas y progresivas en cumplimiento de su mandato, enfrentando múltiples desafíos técnicos, sociales y jurídicos que se explican bajo la complejidad del proceso.

Es así como, debe mencionarse que la delimitación de zonas mineras para comunidades étnicas no es un trámite administrativo simple, sino que, por el contrario, es un proceso multietapa que implica estudios técnicos rigurosos, concertación interinstitucional, consulta previa con comunidades, y armonización con otras normativas territoriales y ambientales. En este contexto, avances como la declaratoria de la Zona Minera de Comunidades Negras en Suárez (Cauca) en mayo de 2025 no son eventos aislados, sino parte de una hoja de ruta más amplia que incluye pilotos técnicos, sistematización de solicitudes étnicas, y fortalecimiento de capacidades al interior de la entidad y en las regiones para que los interesados puedan conocer la figura y acceder a ella, cumpliendo a cabalidad con los requisitos que exige la normatividad.

Además, la ANM ha priorizado la participación comunitaria a través de mecanismos de diálogo, asistencia técnica directa y espacios de articulación intersectorial. A pesar de las dificultades estructurales en algunos territorios, no se puede desconocer el esfuerzo institucional por consolidar un modelo minero más incluyente y respetuoso de los derechos étnico-territoriales.

En este contexto, resulta del todo válido, desarrollar un corto análisis de la figura de *zona minera étnica*, establecida en los artículos 122, 131 y 134 del Código de Minas (Ley 685 de 2001), la cual otorga a las comunidades indígenas un derecho de prelación sobre el otorgamiento de títulos mineros dentro de los polígonos previamente identificados como zonas mineras. Es decir, estas zonas garantizan la participación preferente en los procesos de contratación minera, aunque no otorgan por sí mismas derechos de exploración o explotación. Adicionalmente, según el artículo 35 del mismo código, estas zonas son consideradas áreas de minería restringida, sujetas a trámites, permisos y condiciones específicas, lo cual añade complejidad al procedimiento.

En este orden de ideas, en el caso de las zonas mineras, para obtención de un título minero, se requerirá la manifestación expresa de las comunidades étnicas para ejercer el derecho preferente de que trata el artículo 124 del



Código de Minas, es así como, en caso de manifestar su negativa al mencionado derecho, la autoridad minera podrá continuar con los procesos de contratación minera a que allá lugar, siempre dentro del marco normativo y con las salvaguardas requeridas.

Ahora bien, con la finalidad de garantizar mayor seguridad jurídica y operatividad, en 2024 se aprobó el procedimiento formal para la delimitación de Zonas Mineras Indígenas, identificado como MIS1-P-002 (Versión 5), fundamentado en el capítulo XIV del Código de Minas. Este procedimiento deja claro que la delimitación de una Zona Minera Indígena no depende únicamente de la ANM, sino que requiere la concurrencia de varias entidades del Estado.

En particular, resulta indispensable la respuesta de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), mediante la cual se acredite que la comunidad solicitante cuenta con un resguardo indígena debidamente constituido, documento sin el cual no es posible dar continuidad al trámite administrativo.

Por otro lado, el Ministerio del Interior también interviene en el avance del procedimiento a través de dos de sus dependencias. En primer lugar, la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías, que debe emitir la certificación mediante la cual se identifica la Representación Legal de la comunidad solicitante. Asimismo, la Dirección de Consulta Previa debe emitir un concepto en el que se determine la necesidad, o no, de iniciar el proceso de Consulta Previa para la señalización y delimitación de la Zona Minera Indígena.

En este marco, existen actualmente un total de 21 trámites de solicitud de constitución de Zonas Mineras Indígenas, de los cuales solo 3 han sido presentados directamente ante la ANM. El resto corresponden a trámites rezagados del Ministerio del Interior, con los cuales, la entidad ha encontrado grandes dificultades, dado que, por el constante cambio de las autoridades comunitarias, se entorpece la identificación de sus representantes, lo cual aunado a la falta de documentación por parte de los solicitantes, limita el avance oportuno de los trámites, sin embargo, frente a ello, la autoridad minera ha tomado las medidas pertinentes, oficiando a las autoridades locales para que estén proporcionen la información que permita desarrollar el trámite conforme al procediendo, todo lo cual, implica mayor tiempo y esfuerzo, y deja en evidencia que el aparente "rezago" no es atribuible únicamente a la ANM.

De otro lado, es importante destacar que, de las tres solicitudes recibidas directamente por la ANM, dos están en trámite por requerimiento de subsanación documental por parte de las comunidades y uno más, ya cuenta con visita técnica realizada.



Zonas mineras para comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Decreto 1396 de 2023

Por su parte, con la expedición del Decreto 1396 de 25 de agosto de 2023, se reglamentó el capítulo V de la Ley 70 de 1993 relacionada con los recursos mineros en los territorios de comunidades negras afrocolombianas raizales y palenqueras. Dicha reglamentación adoptó los mecanismos especiales para el fomento y desarrollo de las actividades mineras en los territorios colectivos, territorios en trámite de adjudicación y ocupados ancestralmente por las comunidades negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

Fue a partir de ello que se elaboró e implementó el procedimiento interno MIS1-P-004 (Versión 1), aprobado en mayo de 2024, para la delimitación de Zonas Mineras en territorios colectivos y ancestrales de estas comunidades, siendo esto, un significativo avance en la implementación del decreto.

Al respecto valga mencionar, que, en estas zonas, la exclusividad para la exploración y explotación recae sobre las propias comunidades, mediante el Contrato Especial de Comunidades Negras, reforzando así el principio de autodeterminación sobre sus recursos naturales y garantizando su participación en el desarrollo económico de sus territorios.

Dado los efectos que, desde su presentación, genera esta figura — contemplados en el parágrafo 3 del artículo 2.2.5.11.2.2 del Decreto 1396 de 2023^[1]—, es importante señalar que ello implicó la actualización del sistema AnnA Minería, incorporando la capa correspondiente a las solicitudes de Zonas Mineras para comunidades Negras, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueras.

De igual forma, en el marco de la implementación del citado decreto, se han adelantado mesas técnicas de articulación entre la Vicepresidencia de la República, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia Nacional de Minería, con el propósito de fortalecer los flujos de información que permitan un acceso más ágil a los datos de las comunidades, así como fijar lineamientos que contribuyan a destrabar casos particulares.

Además, en el proceso de su adecuada implementación, se ha participado activamente en las jornadas de socialización del decreto con las comunidades Negras, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueras, explicando los requisitos, el procedimiento y los efectos de esta figura jurídica, con el fin de incentivar a las comunidades a presentar las respectivas solicitudes de Zonas Mineras



Al respecto, resulta oportuno mencionar que, en la actualidad, cursan diez (10) solicitudes de Zonas Mineras de comunidades Negras, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueras, de las cuales seis (6) corresponden a procedimientos anteriores a la expedición del Decreto 1396 y cuatro (4) presentados en vigencia del mencionado decreto. De los cuales uno, ya cuenta con resolución de declaratoria.

Conforme a lo expuesto, la afirmación según la cual los avances en los trámites de Zonas Mineras son lentos y fragmentados, no consideran el entramado jurídico y procedimental que rige la materia y tampoco reconocen los esfuerzos realizados para adecuar el marco normativo a las particularidades de cada grupo étnico ni las acciones concretas adelantadas por la ANM. Si bien persisten desafíos, en muchos casos estructurales e interinstitucionales, estos no deben confundirse con inacción ni con falta de voluntad institucional, pues se reitera que a la fecha todas las solicitudes han sido objeto de intervención, aunque con diferentes niveles de avance, en atención a las particularidades y complejidades que cada uno de ellos presenta.

Finalmente, es importante anotar que, aunque resulta válido que los ciudadanos expresen su insatisfacción por la rigurosidad de algunos trámites y procedimientos, ello no debe invalidar los resultados obtenidos ni deslegitima los procesos en curso. Generalizar una percepción de "abandono" sin reconocer los esfuerzos reales y las limitaciones objetivas del contexto nacional contribuye más a la polarización que a la construcción de soluciones.

Contrario a la afirmación de que los avances en materia de Zonas Mineras Étnicas han sido "lentos e incumplidos", es necesario aclarar que el proceso de delimitación de estas zonas ha venido avanzando conforme a la normativa vigente, enfrentando retos estructurales, interinstitucionales y de carácter técnico que no pueden simplificarse como mera "ausencia institucional".

Por último, es importante resaltar que, respecto a la afirmación: "Organizaciones como la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI) denuncian públicamente los 'reiterados incumplimientos por parte del Gobierno Nacional' y una 'ausencia institucional' que vulnera sistemáticamente sus derechos territoriales", al consultar la fuente, se encontró que corresponde a una nota de prensa fechada el 13 de mayo de 2025, emitida por la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI), en la cual se comunican los logros normativos en defensa de sus derechos territoriales y la coordinación interinstitucional con el sector Agricultura, específicamente con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y la Agencia Nacional de Tierras (ANT), el citado artículo no enuncia, nombra o señala a la Agencia Nacional de Minería (ANM).



Al respecto, es importante advertir que la Agencia Nacional de Minería (ANM) no tiene competencia en asuntos relacionados con la dotación de tierras ni con la formalización o protección de territorios de las comunidades étnicas.

Por otro lado, si bien es cierto que la CNTI concluye su nota informativa señalando: *“Sin embargo, advertimos que el reconocimiento normativo debe traducirse en implementación efectiva, con garantías reales de participación, financiación y autonomía para las comunidades indígenas”*, no se encontraron en dicho documento las expresiones referenciadas por el autor del escrito titulado “Análisis Crítico de la Gestión de Promoción de la Agencia Nacional de Minería (2024-2025): Un Balance de Incumplimientos Estratégicos y Fracaso Institucional”.

[4] PARÁGRAFO 3. Una vez presentada la solicitud de declaración de zona minera negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, por el consejo comunitario interesado, se suspenderá el trámite de las propuestas de contrato de concesión y autorizaciones temporales presentadas por terceros, hasta tanto se resuelva la solicitud de zona minera(...)

7. Objetivos estratégicos vs indicadores

Por otra parte, de acuerdo con el Plan Estratégico Institucional de la ANM, la medición de los objetivos estratégicos de la Entidad, se realiza a través de los resultados de los indicadores estratégicos que contribuyen a cada objetivo, los cuales fueron clasificados por cada uno de los grupos u oficinas, tal es el caso del Grupo de Promoción, el cual ha avanzado de la siguiente manera:

Tabla 3. Avance Indicadores estratégicos ANM.

Objetivo Estratégico	Nombre del Indicador	Meta 2025	Avance 2025
1. Promover la disponibilidad de los Recursos Minerales para el desarrollo de los programas económicos del Gobierno Nacional, las cadenas productivas y las rondas mineras	% Bloques de áreas con potencial para minerales estratégicos reservadas	100% = 26	42% = 11
	% Bloques de Áreas Estratégicas Mineras - AEM y/o Áreas de Reserva para la Formalización-ARF delimitadas y declaradas.	8 = 4 Bloques ARF y 4 Bloques AEM	63% = 3 Bloques ARF y 2 Bloques AEM
	Porcentaje de avance en la estructuración de los procesos de selección objetiva para AEM	100% = 5 hitos	20% = 1 hito
	Documentos de estructuración de la estrategia de promoción de cadenas productivas a partir de minerales estratégicos y otros de interés	3	1
	Nuevas áreas asignadas para	20	3



Objetivo Estratégico	Nombre del Indicador	Meta 2025	Avance 2025
	aprovechamiento de minerales estratégicos		

Conforme lo anterior, el Grupo de Promoción ha incluido acciones orientadas al análisis y establecimiento de mecanismos que, una vez identificados como viables, puedan contribuir al aprovechamiento de los minerales estratégicos, el fortalecimiento de la figura de áreas de reserva estratégica minera, por medio de la cual es posible la identificación, depuración, alinderación, reserva, declaración y apertura a través de oferta, por parte de la autoridad minera, de áreas con potencial para minerales estratégicos para su adecuado aprovechamiento y la estructuración o adecuación de procesos de selección objetiva mediante la asignación de áreas de minerales estratégicos para la transición energética, la seguridad alimentaria y la industrialización.

Así mismo, se otorgan ARF mediante contratos de concesión con requisitos diferenciales, y no a través de procesos de selección objetiva, conforme a lo establecido en el parágrafo 1° del artículo 5° de la Ley 2250 de 2022; de igual manera, la Autoridad Minera Nacional, previo a la delimitación de AEM, debe validar la presencia de mineros tradicionales y pequeños mineros en las zonas de reserva con potencial e identificar si la actividad de dichos mineros es desarrollada con anterioridad a la reserva de estas zonas. Lo anterior, con el fin de delimitar áreas proporcionales en las cuales están ubicados mineros tradicionales y/o pequeños mineros como ARF, generando igualmente estrategias de divulgación con dicha población y atendiendo lo establecido por la normatividad sobre el particular.

Es así que, los principales avances, se centran en el desarrollo de los criterios aprobados por el Consejo Directivo de la ANM mediante el Acuerdo 005 de 2024 y en cumplimiento de lo establecido en el Decreto Ley 4134 de 2011, la Ley 1753 de 2015 y el artículo 5°, Parágrafo 1°, de la Ley 2250 de 2022, se profirió la Resolución 1301 del 12 de mayo de 2025 para delimitar y declarar tres (3) bloques como Áreas de Reserva para la Formalización (ARF), con potencial para el hallazgo de minerales de oro (Au), cobre (Cu) y sus asociados, derivados o concentrados en el municipio de Buriticá, departamento Antioquia, identificados como bloques ARF 1, 2 y 3.

En cuanto a los bloques de AEM, es preciso señalar que, previo cumplimiento y disponibilidad de información producto de las fases y demás actuaciones administrativas derivadas de los diferentes procesos, entre otras, como el análisis de contexto de las zonas donde están ubicadas las áreas, así como los procedimientos exigidos por la Corte Constitucional y la aplicación de los criterios definidos por el Consejo Directivo de la ANM, y de requisitos y criterios establecidos para la delimitación y declaratoria de AEM, ha sido posible avanzar con la delimitación y declaración de las áreas, por lo cual, se expidió la



resolución 1701 de 20 de junio del 2025 por medio de la cual se delimita y declara dos (2) bloques de Áreas de Reserva Estratégica Minera, con alto potencial para minerales de cobre (Cu) y sus minerales asociados, definidas para los polígonos identificados como Bloques AEM 39 y 41 localizados en el departamento del Tolima - municipios Chaparral y Ataco.

Cordialmente.



Carlos Augusto Ortega Galvis
Vicepresidente de Promoción y Fomento.
Agencia Nacional de Minería.

Anexos: N/A

Elaboró: Grace Lorena Ramírez Calvo- contratista Grupo de Promoción
Karen Marcela Ocampo - contratista Grupo de Promoción
Fabio Andres Alemán- contratista Grupo de Promoción
Milena Rodríguez Celis- contratista Grupo de Fomento.

Revisó: Manuel Agustín Ortega- Experto Grupo Promoción.
Ana Alejandra Villoria-Coordinadora Grupo de Promoción

Aprobó: Esteban Felipe Castillo Jiménez- Gerente de Promoción 
Talía Alexandra Salcedo- - Gerente de Fomento 

Fecha de elaboración: 29-09-2025

Archivado en: AEM 2025