

Marco regulatorio ambiental aplicado a la minería en Colombia

José Vicente Zapata

28 de noviembre de 2025

Diplomado Especializado en Derecho Ambiental y Sostenibilidad en la Industria Minera

Holland & Knight

Revelación – Disclosure Statement

Este documento se limita a las posiciones y consideraciones del expositor y no representa en modo alguno la posición de clientes del expositor o de las Juntas Directivas de que es miembro, como tampoco puede considerarse que estos elementos representan la posición de Clientes de la Firma o de las Compañías representadas por el expositor. Esta presentación es exclusivamente para fines académicos y no tiene por propósito constituir una asesoría legal toda vez que para cada asunto en particular debe buscarse asesoría en la respectiva jurisdicción.

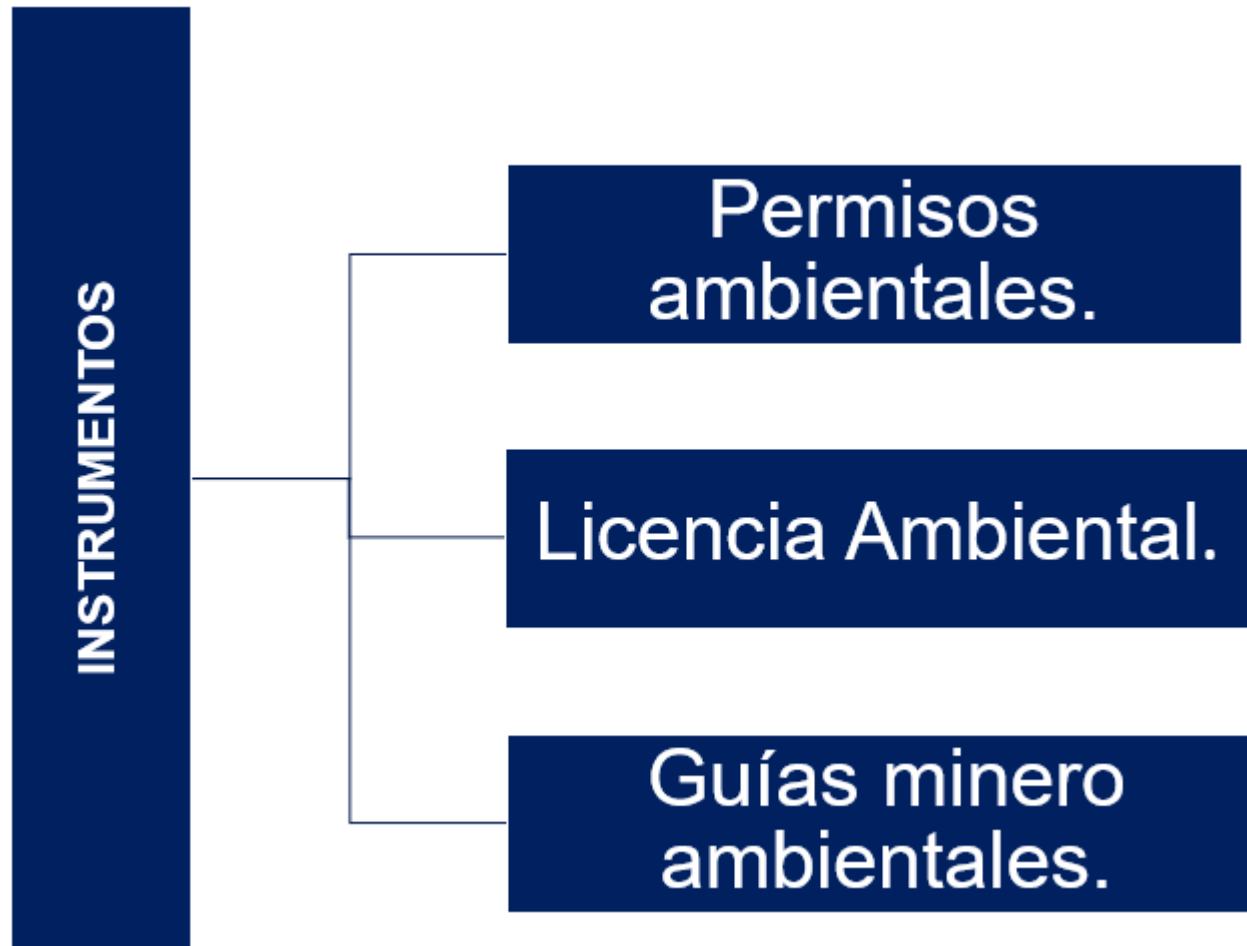
This document is limited to such views and opinions of Speaker and does not represent the opinions or views of any of Speaker clients or of such Boards of which Speaker is a member, nor do these elements indicate the position of Clients of the Firm or of Companies represented by Speaker. Statements herein contained are not intended to express positions, acts or actions, or views of any Client. This presentation is solely for informative purposes and any specific legal counseling for specific matters should be appropriately sought in the corresponding jurisdiction.

Tabla de contenido

1. Licencias y Permisos Ambientales.
2. Permisos Ambientales Asociados a la Minería.
3. Guías Minero Ambientales.
4. Proceso Sancionatorio Ambiental.
5. Competencias Ambientales de Autoridades Indígenas.
6. Áreas Protegidas.
7. Determinantes de Ordenamiento Territorial.
8. Conclusiones.

Licencias y Permisos Ambientales

Decreto 1076 de 2015



Autoridades competentes

COMPETENCIA DEL OTORGAMIENTO DE PERMISOS Y LINCENCIA AMBIENTAL		
	ANLA	CAR
Carbón	Explotación proyectada mayor o igual a 800.000 ton/año	Explotación proyectada menor a 800.000 ton/año
Materiales de construcción y arcillas o minerales industriales no metálicos	Producción proyectada mayor o igual a 600.000 ton/año para las arcillas o igual a 250.000 m3/año para otros materiales de construcción o para minerales no metálicos	Producción proyectada menor a 600.000 ton/año para las arcillas o menor a 250.000 m3/año para otros materiales de construcción o para minerales no metálicos
Minerales metálicos y piedras preciosas y semipreciosas	Remoción total de material útil y estéril proyectada sea mayor o igual a 2.000.000 de ton/año	Remoción total de material útil y estéril proyectada sea menor a 2.000.000 de ton/año
Otros minerales y materiales	Cuando la explotación de mineral proyectada sea mayor o igual a 1.000.000 ton/año	Cuando la explotación de mineral proyectada sea menor o igual a 1.000.000 ton/año



Licencia Ambiental

Ley 99 de 1993 y Decreto 1076 de 2015

“Es la autorización que otorga la autoridad ambiental para un proyecto, obra o actividad, que pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje”



En minería, la licencia ambiental debe ser global, lo que quiere decir que lleva implícitos todos los permisos, autorizaciones o concesiones para el uso, aprovechamiento o afectación de los recursos naturales renovables que sean necesarios por el tiempo de vida útil del proyecto, obra o actividad.

Licencia Ambiental (iii)

Requisitos para la solicitud de licenciamiento ambiental

1. Formulario Único Ambiental.
2. EIA.
3. Costo estimado inversión.
4. Poder/representación legal.
5. Constancia pago servicio evaluación (solicitud liquidación).
6. ID/Certificado Existencia y Representación legal Interesado.
7. Acto administrativo de procedencia de consulta previa DANCP o actas de protocolización de acuerdos de consulta previa – excepción proyectos de transición energética justa.
8. Acto administrativo que aprueba el registro del Programa de Arqueología Preventiva por el ICANH.
9. Copia radicación EIA ante las autoridades regionales.

Licencia Ambiental (ii)

Etapas del proyecto minero en las que se requiere contar con
licenciamiento ambiental:

Construcción

Montaje

Explotación



Permisos ambientales asociados a la minería

¿Qué permisos ambientales pueden llegar a requerirse?

Permiso de prospección y explotación de aguas subterráneas

Concesión de Aguas superficiales

Concesión de Aguas subterráneas



Permisos ambientales asociados a la minería

¿Qué permisos ambientales pueden llegar a requerirse?



Aprovechamiento forestal

Permiso de Vertimientos

Permiso de Emisiones Atmosféricas

Permiso de Ocupación de Cauces



Guías minero ambientales

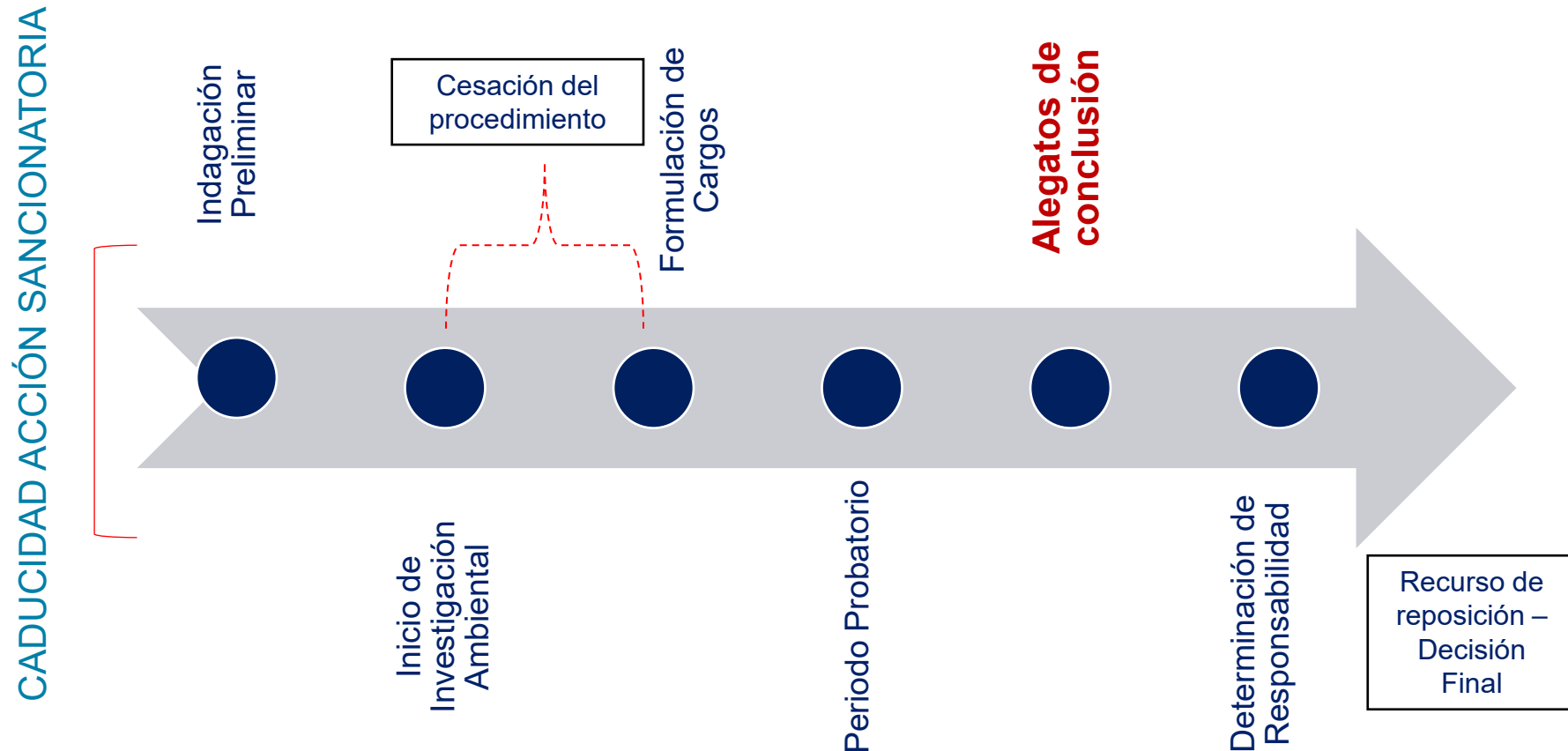
- Son instrumentos de control ambiental que establecen la forma correcta de ejecutar las labores de exploración minera.
- Su función principal es minimizar los impactos ambientales y evitar daños durante la etapa de exploración.
- Se usan para evaluar qué permisos ambientales serán necesarios si hay uso o aprovechamiento de recursos naturales renovables y determinar medidas de manejo ambiental en cada actividad.



***Proceso sancionatorio ambiental Ley
1333 de 2009 modificada por La Ley
2387 de 2024***

Trámite Administrativo Sancionatorio

Con la inclusión de los alegatos de conclusión – Art. 8



***Modificación del régimen
sancionatorio ambiental – Ley 2387 de
2024***

Modificaciones principales a la ley 1333 de 2009

Incremento
valor máximo
multas

Alegatos de
conclusión

Confesión

Suspensión y
terminación
anticipada

Liquidación
empresarial

Tiempo
máximo del
proceso

Incremento valor máximo de multas – Art 17

Antes, la máxima multa podía llegar hasta 5.000 SMMLV, lo que equivale aproximadamente a COP\$6.500.000.000 (USD \$1,6 millones).

Con la nueva ley, la máxima multa pasaría a 100.000 SMMLV, equivalentes a COP\$130.000.000.000 **aproximadamente USD\$32.5M**



Algunas de las multas más altas impuestas por la ANLA en el 2025

COP \$7.042M	Energía	Multa a persona jurídica por aprovechamiento forestal sin autorización ni obtener de forma previa la modificación del instrumento de manejo y control ambiental.
COP \$3.058M	Energía	Multa a persona jurídica por incumplir con las obligaciones de compensación forestal y parámetros de desmantelamiento, abandono y restauración ambiental.
COP \$2.011M	Gas	Multa a persona jurídica por intervenir la vegetación en una zona de exclusión para construir una plataforma de perforación sin contar con autorización.
COP \$1.715M	Minería	Multa a persona jurídica por no iniciar la rehabilitación de áreas impactadas, no controlar las aguas de escorrentía y manejar inadecuadamente combustibles y lubricantes.
COP \$1.081M	Hidrocarburos	Multa a persona jurídica por no informar las razones del cese de actividades de reinyección autorizadas y por iniciar nuevas sin la debida modificación de la licencia ambiental.

Competencias ambientales de las autoridades indígenas

Decreto 1275 de 2024

Decreto 1275 de 2024: establece competencias ambientales de autoridades indígenas.

Principio de autonomía: pueblos indígenas pueden emitir regulaciones propias sobre recursos naturales en sus territorios.

Pluralismo jurídico: sistemas normativos indígenas tendrían aplicación preferente junto con jurisprudencia nacional e internacional.

Relevancia para minería: proyectos mineros deben ajustarse a normas estatales y a regulaciones indígenas en territorios ancestrales.



Competencias Ambientales de Autoridades Indígenas



1. Ordenamiento ambiental territorial: planes de ordenamiento ambiental indígena y proyectos de protección de ecosistemas.
2. Regulación y sanción: reglamentos para administrar territorios y sancionar infracciones bajo justicia indígena.
3. Coordinación interinstitucional: sanciones compartidas con autoridades estatales para infracciones externas.
4. Financiamiento: recursos otorgados por el Ministerio de Ambiente para gestión indígena.

Riesgos identificados

Falta de coordinación interinstitucional clara.

Tensiones entre pluralismo jurídico y protección ambiental.

Posible inseguridad jurídica en decisiones ambientales.

Caso Remanso-Chorrobocón:

- En 2025, el cabildo del Resguardo Remanso-Chorrobocón aprobó la explotación de oro en 1.043 hectáreas de su territorio. La resolución buscaba sustraer parte de la Reserva Forestal de la Amazonía para permitir minería.
- El Ministerio de Ambiente frenó el proyecto, alegando que la decisión excedía las competencias indígenas y violaba normas nacionales de protección ambiental.

Áreas protegidas

¿Qué son las áreas protegidas?

Es un área geográficamente delimitada, designada, regulada y administrada con el propósito de alcanzar **objetivos específicos de conservación**.

Estas áreas contribuyen a preservar espacios que poseen, o pueden llegar a poseer, una significativa riqueza ecológica y paisajística, ofreciendo beneficios y servicios ambientales a toda la sociedad.

“El artículo 34 (Ley 685 de 2001 Código de Minas) establece la zonas excluibles donde se encuentra prohibida la actividad minera por razones de carácter ambiental”

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

Sistema Nacional de áreas protegidas-SINAP

Es el conjunto de áreas protegidas, actores sociales y estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, para contribuir como un todo al cumplimiento de los objetivos de conservación del país.

Incluye todas las áreas protegidas de gobernanza pública, privada o comunitaria, y del ámbito de gestión nacional, regional o local.

Sentencia N.º 25000-23-36-000-2013-01792-01 del 26 de Julio De 2021:

El Consejo De Estado **prohibió** las actividades de exploración y explotación mineras en las áreas del Sistema Nacional De Áreas Protegidas.



Determinantes de ordenamiento territorial

Determinantes de ordenamiento territorial

- **Qué son:** Normas superiores que orientan los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y Determinan dónde se puede o no desarrollar minería según protección ambiental y riesgo.
- **Para qué sirven:**
 - Definen usos del suelo y limitaciones.
 - Protegen ecosistemas estratégicos y recursos naturales.
 - Previenen riesgos naturales y sociales.
- Obligan a que proyectos mineros se ajusten a planes territoriales y ambientales.
- Sirven como herramienta para prevenir conflictos socioambientales entre comunidades, empresas y Estado.

Clasificación de las determinantes

Ley 2294 de 2023 (i)



Clasificación de las determinantes

Ley 2294 de 2023 (ii)



Ejemplos de determinantes Nivel 1

Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas –POMCA

Es el instrumento a través del cual se realiza la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna y el manejo de la cuenca, en el que participa la población que habita en el territorio de la cuenca, conducente al buen uso y manejo de tales recursos.



Efectos de la declaratoria de un POMCA en la viabilidad y desarrollo de proyectos Minero-Energéticos

La declaratoria de un POMCA genera implicaciones directas para los proyectos mineros, los cuales deben ajustarse a los lineamientos establecidos, priorizando la protección de los ecosistemas y las fuentes hídricas.

Imposición de cargas adicionales:

Reestructurar el instrumento ambiental.

Los estudios de impacto ambiental deberán cumplir con criterios más estrictos.

Costos adicionales: Reconfiguración de trazados de infraestructura (vías, líneas eléctricas, ductos) para cumplir con zonas de restricción.



Efectos de la declaratoria de un POMCA en la viabilidad y desarrollo de proyectos Minero-Energéticos

Restricciones de uso del suelo: Limitación de la minería en zonas de protección ambiental, lo que puede restringir nuevos proyectos.

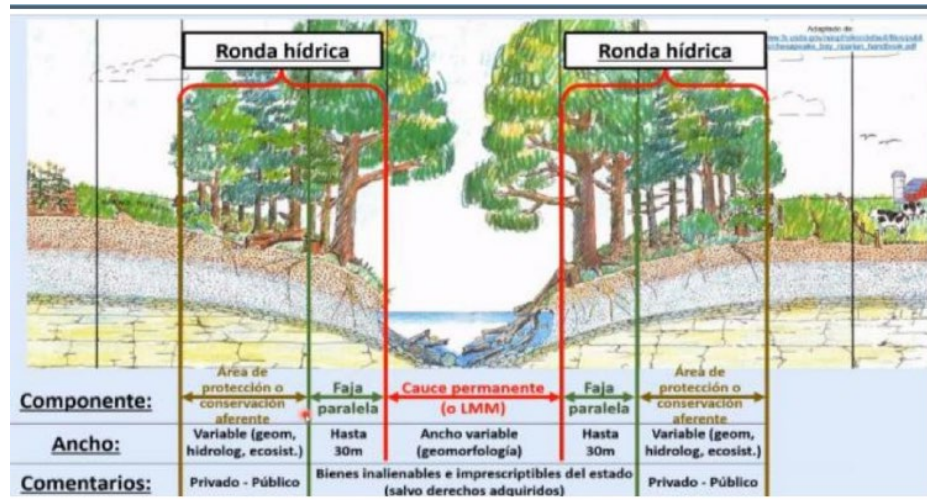
Superposición: Título minero se superpone total o parcialmente con zona declarada dentro del POMCA.



Rondas hídricas

¿Qué es una ronda hídrica?

“Son zonas o franjas de terreno aledañas a los cuerpos de agua que tienen como fin permitir el normal funcionamiento de las dinámicas hidrológicas, geomorfológicas y ecosistémicas propias de dichos cuerpos de agua” (Corporación Autónoma Regional del Tolima).



Ecosistema estratégico –de Páramo

Los páramos cuentan con una protección especial por ser áreas de especial importancia ecosistémica, y cuentan con normas que restringen el desarrollo de actividades del sector minero-energético en ellas.

¿Qué implicaciones tiene reconocer a los ecosistemas como sujetos de derechos si esta figura no modifica las herramientas jurídicas ni las restricciones existentes frente a actividades como la minería?

Bucaramanga

Justicia reconoce al Páramo de Santurbán como sujeto de derechos y frena proyectos de megaminería

De acuerdo con una sentencia judicial el Tribunal Administrativo de Santander ordena frenar cualquier actividad minera en Santurbán y exige su protección.



PUBLICIDAD

Ecosistema estratégico - Humedales

Los humedales son ecosistemas estratégicos, y desde un punto de vista estrictamente normativo, son Áreas de Especial Importancia Ecológica.

La Corte Constitucional y el Consejo de Estado ha reconocido la especial importancia de los humedales.



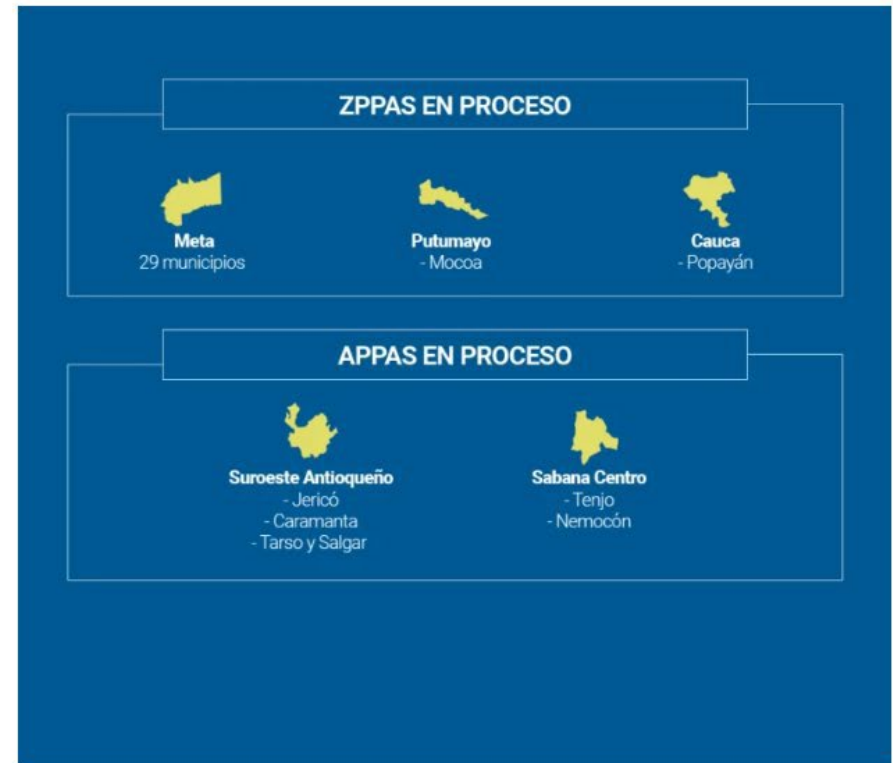
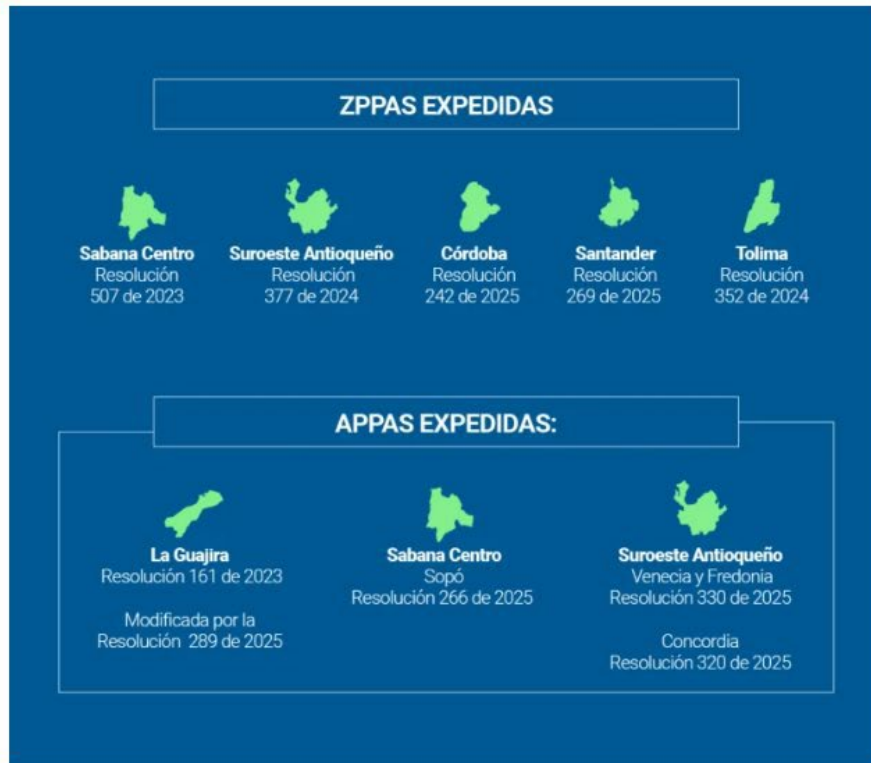
Ejemplos de determinantes Nivel 2

ZPPA Y APPA ¿Qué son?

- Son aquellas zonas a partir de las cuales se declararán las áreas de protección para la producción de alimentos (APPA) por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo técnico de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), como instrumento para la protección de los suelos para la producción de alimentos mediante su incorporación en los procesos de planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial.
- **Son zonas guía o de referencia y no son determinantes.**

APPA - Áreas de especial interés para la protección de alimentos, creadas como un determinante del ordenamiento territorial, de obligatorio cumplimiento para las autoridades municipales al momento de adoptar los Planes de Ordenamiento Territorial.

Ejemplos de determinantes nivel 2



ZPPA Y APPA expedidas en Colombia

Efectos de la declaratoria de una APPA en la viabilidad y desarrollo de proyectos Minero-Energéticos

La declaratoria de un APPA puede **restringir o prohibir actividades mineras y energéticas** dentro del área delimitada, afectando tanto nuevas iniciativas como proyectos en curso.

Finalmente, los **títulos y contratos vigentes pueden requerir ajustes** en planes ambientales o incluso enfrentar suspensión parcial, respetando únicamente los derechos adquiridos.



Proyecto de Ley 434 de 2025 -actualmente en trámite.

- Busca derogar el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 (PND 2022–2026) sobre **determinantes territoriales**: ese artículo introdujo una jerarquía rígida de criterios (medio ambiente, cambio climático, soberanía alimentaria, patrimonio, infraestructura, turismo).
- Críticas principales:

Vacía las competencias de las entidades territoriales.

Genera inseguridad jurídica al imponer criterios amplios y poco definidos.

Limita la participación decisoria de autoridades locales.

Impacto en minería: afecta usos del suelo y proyectos productivos, incluidos los minero-energéticos.

Conclusiones

Conclusiones

- El régimen sancionatorio ambiental ha sido fortalecido recientemente, incrementando significativamente el valor máximo de las multas y ampliando las facultades de las autoridades para imponer sanciones, lo que exige mayor diligencia.
- La inclusión de competencias ambientales para autoridades indígenas implica una tensión entre la protección ambiental y el estado de derecho.
- Las áreas protegidas y los ecosistemas estratégicos (páramos, humedales) cuentan con restricciones severas para la actividad minera.
- Los determinantes de ordenamiento territorial, especialmente los relacionados con la protección ambiental y la producción de alimentos, pueden limitar o condicionar el desarrollo de proyectos mineros, obligando a los titulares a adaptar sus planes y operaciones a las nuevas realidades regulatorias.

¿Preguntas?

Gracias!

José Vicente Zapata Lugo



Socio de Holland & Knight en la oficina de Bogotá, con más de 25 años de experiencia en el área de recursos naturales. Enfoca su práctica en asuntos corporativos y comerciales, con énfasis en medio ambiente, energía y recursos naturales. El Dr. Zapata es reconocido como uno de los abogados más reputados en petróleo, gas y minería en la región.

Representa a organizaciones gubernamentales, así como a compañías eléctricas, petroleras, de gas, mineras, agroquímicas e industriales. Además, regularmente asesora a clientes en la estructuración de transacciones de inversión en el extranjero, reorganizaciones corporativas y fusiones y adquisiciones, así como asuntos de responsabilidad ambiental y procedimientos judiciales como acciones populares y de grupo.

Jose V. Zapata

Partner

+57.601.745.5940

Jose.Zapata@hklaw.com

Bogotá, Colombia

Prácticas

- Energía
- Minas y petróleo
- Transacciones internacionales
- Derecho del Medio Ambiente
- Energía e Hidrocarburos
- Arbitraje Internacional

Educación

- Abogado – Pontificia Universidad Javeriana – Bogotá
- LL.M. McGill University – Montréal

Admisiones

- Bogotá - 1990