



Código validación comunicación: 3019d

Código Dependencia: 1300

Acceso: Reservado (), Público (x), Clasificado ()

Bogotá, D.C.

Doctor (a)

Ministra Irene Vélez Torres

Ministra

Ministerio de Ambiente

despachoministra@minambiente.gov.co

Bogotá, D.C.

Asunto: Concepto jurídico sobre la viabilidad de incluir la minería de subsistencia como actividad de bajo impacto ambiental y beneficio social en áreas de reserva forestal de Ley 2 de 1959 en la Resolución 083 de 2026.

Respetada Doctora Edith,

La Oficina Asesora Jurídica (OAJ) del Ministerio de Minas y Energía participó en la reunión adelantada el pasado 28 de mayo de 2026, convocada por la Viceministra de Políticas y Normalización Ambiental del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), la Viceministra de Minas y la Dirección del Formalización Minera del Ministerio de Minas y Energía (MME). En dicho espacio, se elevó una consulta ante esta Jefatura para que se indicara, dentro de las competencias de esta cartera ministerial, si las actividades desarrolladas por los mineros de subsistencia en áreas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959 pueden ser consideradas como de bajo impacto ambiental y de beneficio social, de manera tal que se puedan desarrollar en las áreas de reserva forestal, sin necesidad de efectuar su sustracción, a efectos de atender las peticiones de la comunidad minera de Dagua, Valle del Cauca, conformada por mineros de subsistencia que operan en áreas de reserva forestal nacional.

Ministerio de Minas y Energía

Dirección: Calle 43 No.57 - 31, CAN, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 2200300

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910180



I. Problema jurídico a resolver de acuerdo con la consulta

A partir de los antecedentes descritos en el presente concepto jurídico, se plantean los siguientes problemas jurídicos:

1. ¿Qué es la minería de subsistencia, ¿cuál es su origen jurídico y cuál es su régimen especial?
2. ¿Cuáles son las competencias del Ministerio de Minas y Energía en materia de minería de subsistencia?
3. ¿Cuál es la competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible respecto de las áreas de reserva forestal de Ley 2 de 1959 y de las actividades de bajo impacto ambiental y beneficio social?
4. ¿Puede la minería de subsistencia ser considerada una actividad de bajo impacto ambiental y beneficio social que pueda desarrollarse en áreas de reserva forestal de Ley 2 de 1959 sin sustracción previa?

II. Marco Constitucional, legal y jurisprudencial que rige la minería de subsistencia.

De acuerdo con lo expuesto en la reunión del 28 de mayo de 2026, se informó a esta Oficina que la comunidad del municipio de Dagua, Valle del Cauca, adelantó una manifestación social pacífica, en la que expresaban su inconformidad con la respuesta emitida por la Agencia Nacional de Minería (ANM) mediante el radicado 20263210668321 del 27 de febrero de 2026 (y su posterior alcance bajo el radicado 20263210683771 del 8 de mayo de 2026) a la solicitud presentada por un ciudadano perteneciente a dicha comunidad, relacionada con la posibilidad de obtener la inscripción o certificación en el sistema GÉNESIS para el desarrollo de actividades de minería de subsistencia en áreas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959 que no han sido objeto de sustracción.

El análisis jurídico de la problemática planteada en la consulta debe partir de una lectura armónica de la Constitución Política, la cual exige ponderar la protección del medio ambiente con los derechos fundamentales de las comunidades mineras tradicionales, a la luz de las siguientes disposiciones:

- Derechos Fundamentales (Arts. 1, 2, 6, 25, 53, 29 y 58): protegen la dignidad humana, el derecho al trabajo, el mínimo vital de los mineros de subsistencia, debido proceso, la confianza legítima y la buena fe. Asimismo, se reconoce la función social y ecológica de la propiedad.
- Deberes Ambientales y de Sostenibilidad del Estado (Arts. 8, 79, 80, 88, 332 y 334): estas disposiciones imponen al Estado el deber de proteger las



riquezas naturales de la Nación, garantizar el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano, planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, y asegurar que la actividad económica y el aprovechamiento de recursos naturales se realicen bajo criterios de sostenibilidad.

- Principio de la Administración Pública (Art. 209): obligan a que las actuaciones de las autoridades ambientales y mineras se coordinen bajo los principios de eficacia, economía y celeridad, buscando siempre el interés general.

Sobre el particular, la Corte Constitucional, mediante las Sentencias C-389 de 2016 y SU-133 de 2017, decantó las subreglas jurídicas aplicables a la minería tradicional y de subsistencia, estableciendo el **principio de diferenciación** en el sector minero.

El Alto Tribunal advirtió que el Estado colombiano no puede otorgar un trato idéntico a la minería a gran escala frente a la minería tradicional y de subsistencia (barequeo), toda vez que esta última constituye la garantía del derecho al trabajo y al mínimo vital de comunidades vulnerables.

Bajo esta línea, la Corte observó que las disposiciones normativas que aluden a la protección de los mineros de pequeña escala y los mineros de subsistencia o artesanales, deben basarse en criterios diferenciales, así:

"La normativa debe basarse en criterios diferenciales que respondan a los distintos tipos y escalas en que se realiza la minería, respeten el conjunto de principios a los que se hace referencia en esta providencia. Esos criterios, a manera ilustrativa, pues las decisiones finales deberán adoptarse en el foro democrático, deberán incluir (i) respeto por la minería de subsistencia; (ii) normas para adecuar la pequeña minería a la protección del ambiente y las escalas mediana y grande a los estándares más altos de la industria y de los principios de responsabilidad empresarial; (iii) diferenciar la actividad minera no sólo por el tamaño de sus proyectos, sino también en torno a su significado social, cultural y jurídico. Ello implica (iii.1) proteger la minería ancestral, desarrollada por comunidades étnicas y la artesanal, por la población rural; (iii.2) diferenciar entre la minería informal, que actualmente incumple con parte de las normas que regulan la minería, pero se realiza en pequeña escala y puede adecuarse en un plazo razonable al ordenamiento jurídico, de (iii.3) la minería ilegal, que incumple buena parte de tales estándares, se realiza en escalas mayores, y carece por esa razón de vocación de legalidad; y (iii.4) la



minería asociada a las acciones de grupos armados al margen de la ley, frente a la que debe llegar el poder punitivo del Estado”.

De igual forma, en las Sentencias C-259 de 2016 y C-389 de 2016, la Corte Constitucional señaló que la minería de subsistencia está estrechamente vinculada al mínimo vital, al derecho al trabajo y a la dignidad humana, y que la normativa que la regule debe fundarse en criterios diferenciales que incluyan el respeto por esta modalidad de actividad, diferenciándola de la pequeña, mediana y gran minería concesionada.

En la Sentencia SU-133 de 2017, la Corte extendió esa protección a las comunidades mineras tradicionales, exigiendo que cualquier medida estatal que afecte su actividad observe un debido proceso reforzado y garantice espacios efectivos de participación.

En línea con lo anterior, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante concepto identificado con el radicado 8140-349, DAA-8241, del 15 de enero de 2019, indicó textualmente: *“Conforme con lo anterior, se encuentra que la norma sobre la actividad de minería de subsistencia la cual hace parte el barequeo, no se le exige requisitos ambientales, en el entendido que deba tramitar algún permiso, autorización o licencia ambiental u otro trámite ambiental, conforme con el Decreto -Ley 2811 de 1974, Ley 99 de 1993 y Decreto 1076 de 2015, ya que de acuerdo con lo establecido estas actividades mineras de subsistencia, son actividades que para su ejecución no requieren el uso, aprovechamiento y afectación de recursos naturales renovables ni tampoco está incluida como proyecto obra, o actividades que requiera licencia ambiental, conforme con el Título VIII de la Ley 99 de 1993 y Decreto 1076 de 2015”*

En su oportunidad, se tiene como antecedente judicial la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca del 24 de octubre de 2011, en el marco de la acción popular, instaurada por Jorge Enrique Torres Castro contra el municipio de Buenaventura y otros, radicada bajo el No 76001-23-31-000-2010-00022-01. Esta providencia, cuyos efectos se encuentran vigentes, estudió y resolvió amparar los derechos colectivos de las actividades de barequeo, problemática relacionada con la actividad minera en el río Dagua (sector Zaragoza, Buenaventura), evidenciando que las actividades desarrolladas inicialmente de manera artesanal (barequeo) pueden derivar, ante la ausencia de un control institucional efectivo, en explotaciones mecanizadas o semiindustriales con graves impactos ambientales.

¹ Sentencia C-389 de 2016.



Este antecedente reconoce una protección colectiva a la actividad de barequeo por ser de bajo impacto, distinguiéndola de aquellas actividades de minería en las que se utiliza maquinaria pesada u otro tipo de instrumentos mecanizados que causan un alto impacto sobre el medio ambiente, clasificando a estas últimas como ilegales. Por el contrario, el fallo impone a las autoridades la obligación de proferir medidas regulatorias y de control que apliquen un enfoque diferenciado. Así mismo, la administración debe distinguir nítidamente entre la minería manual de subsistencia (barequeo), la minería informal con vocación de formalización, y aquellas actividades mecanizadas no autorizadas o de carácter estrictamente ilegal.

Ahora bien, la Agencia Nacional de Minería (ANM), al resolver la consulta ciudadana que buscaba determinar la viabilidad de expedir la certificación en el sistema GENESIS para minería de subsistencia en áreas de Ley 2 de 1959 no sustraídas, concluyó² que el impedimento jurídico para registrar esta clase de minería en áreas de Ley 2 de 1959, es absoluto.

Posteriormente, la Agencia Nacional de Minería (ANM) emitió un nuevo pronunciamiento como alcance institucional de orientación jurídica a la respuesta anterior³, en el cual señaló que los artículos 157 y 158 de la Ley 685 de 2001 – Código de Minas– establecen restricciones específicas para el ejercicio de actividades mineras en zonas de reserva, áreas de protección ambiental y territorios de comunidades étnicas, condiciones que son igualmente exigibles a los mineros de subsistencia. De igual forma, precisó que la ANM carece de competencia para la fiscalización e inscripción directa de estos mineros, toda vez que dicha atribución recae, por mandato legal expreso, en las alcaldías municipales. En consecuencia, remitió el asunto por competencia al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) para que se pronunciara sobre el ejercicio de la minería de subsistencia en áreas de Ley segunda.

La consulta que hoy nos ocupa plantea una posible tensión de derechos; por una parte, la protección ambiental de las áreas de reserva forestal establecidas por la Ley 2 de 1959 y, por otra, la protección especial de los sujetos en condición de vulnerabilidad que artesanal y/o ancestralmente ejercen la minería de subsistencia en dichas zonas. Esta actividad, por definición legal, se desarrolla de forma manual a cielo abierto, sin el uso de maquinaria ni explosivos, excluyendo labores subterráneas y con volúmenes que no superan los máximos de producción, de acuerdo al concepto de bajo impacto ambiental.

² Concepto ANM radicado 20263210668321 del 27 de febrero de 2026.

³ Concepto ANM radicado 20263210683771 del 8 de mayo de 2026.



En consecuencia, el análisis no puede resolverse a partir de una lectura aislada que contraponga la actividad minera y el componente ambiental de forma absoluta. Lo procedente es armonizar la protección ambiental con los derechos fundamentales y las condiciones socioeconómicas de quienes desarrollan minería de subsistencia, bajo la estricta aplicación de los principios de legalidad, competencia, razonabilidad, proporcionalidad, precaución, prevención, control y formalización.

1. ¿Qué es la minería de subsistencia y de dónde nace jurídicamente?

La minería de subsistencia es una categoría jurídica que goza de un trato diferenciado conforme a la ley y la jurisprudencia aplicable. Por esta razón, el Código de Minas (Ley 685 de 2001) la excluye de la aplicación del procedimiento ordinario de autorización estatal para la exploración y explotación de minerales, el cual exige trámites previos y el cumplimiento de estrictos requisitos de carácter ambiental, técnico, laboral y social para la suscripción de un contrato de concesión minera, motivo por el cual la minería de subsistencia, no puede equipararse a la pequeña, mediana o gran minería, ni a la minería informal o ilegal.

En primer lugar, respecto al reconocimiento del barequeo como actividad popular, la Ley 685 de 2001⁴ lo regula de la siguiente manera:

“Artículo 155. *Barequeo. El barequeo, como actividad popular de los habitantes de terrenos aluviales actuales, será permitida, con las restricciones que se señalan en los artículos siguientes. Se entiende que esta actividad se contrae al lavado de arenas por medios manuales sin ninguna ayuda de maquinaria o medios mecánicos y con el objeto de separar y recoger metales preciosos contenidos en dichas arenas. Igualmente, será permitida la recolección de piedras preciosas y semipreciosas por medios similares a los que se refiere el presente artículo.*

Artículo 156. *Requisito para el barequeo. Para ejercitar el barequeo será necesario inscribirse ante el alcalde, como vecino del lugar en que se realice y si se efectuare en terrenos de propiedad privada, deberá obtenerse la autorización del propietario. Corresponde al alcalde resolver los conflictos que se presenten entre los barequeros y los de éstos con los beneficiarios de títulos mineros y con los propietarios y ocupantes de terrenos.*

Artículo 157. *Lugares no permitidos. No se permitirá el barequeo en los siguientes lugares:*

⁴ Código de Minas.



a) En los que no pueden realizarse labores mineras de acuerdo con el artículo 34 y los numerales a), b), c), d) y e) del artículo 35 de este Código;

b) En los lugares que lo prohíban el Plan de Ordenamiento Territorial, por razones de tranquilidad, seguridad pública, ornato y desarrollo urbano;

c) En los lugares donde operen las maquinarias e instalaciones de los concesionarios de minas, más una distancia circundante de trescientos (300) metros.

Artículo 158. Zonas de Comunidades Negras. En los terrenos aluviales declarados como zonas mineras de comunidades negras de acuerdo al artículo 131, sólo podrán practicar el barequeo los vecinos del lugar autorizados por el alcalde, que pertenezcan a la comunidad en cuyo beneficio se hubiere constituido dicha zona. En estos casos, el alcalde obrará en coordinación con las autoridades de las comunidades beneficiarias de la zona minera.” (Subrayado fuera del texto original)

Así las cosas, el artículo 155 de la Ley 685 de 2001, reconoce el barequeo como actividad popular de los habitantes de terrenos aluviales actuales, limitada al lavado de arenas por medios manuales, sin maquinaria o medios mecánicos, con el objeto de separar y recoger metales preciosos. El artículo 156 exige inscripción ante el alcalde y autorización del propietario cuando la actividad se realice en predios privados. El artículo 157 establece lugares no permitidos para el barequeo, y el artículo 158 contiene reglas especiales para zonas mineras de comunidades negras.

Posteriormente, el artículo 21 de la Ley 1753 de 2015⁵ “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” ordenó al Gobierno Nacional implementar una **política pública diferenciada** frente a las actividades de minería de subsistencia, pequeña, mediana y gran minería, para lo cual lo habilitó para definirla y establecer sus requisitos teniendo en cuenta el número de hectáreas y/o la producción de las unidades mineras según el tipo de mineral.

⁵ Artículo 21. Clasificación de la Minería. Para efectos de implementar una política pública diferenciada, las actividades mineras estarán clasificadas en minería de subsistencia, pequeña, mediana y grande. El Gobierno nacional las definirá y establecerá los requisitos teniendo en cuenta el número de hectáreas y/o la producción de las unidades mineras según el tipo de mineral. Para la exploración solo se tendrán en cuenta las hectáreas.

Parágrafo. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la Autoridad Minera Nacional podrá adoptar un sistema de cuadrícula para delimitar el área objeto de los contratos de concesión minera, la cual será única y continua. Así mismo podrá adaptar al sistema de cuadrículas los títulos mineros otorgados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, en caso de que el beneficiario de estos así lo decida.



En desarrollo de dicha habilitación, el Decreto 1666 de 2016 adicionó el Decreto 1073 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, e incorporó la definición de minería de subsistencia en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 2.2.5.1.5.3. Minería de Subsistencia. Es la actividad minera desarrollada por personas naturales o grupo de personas que se dedican a la extracción y recolección, a cielo abierto, de arenas y gravas de río destinadas a la industria de la construcción, arcillas, metales preciosos, piedras preciosas y semipreciosas, por medios y herramientas manuales, sin la utilización de ningún tipo de equipo mecanizado o maquinaria para su arranque.

Parágrafo 1º. En la minería de subsistencia se entienden incluidas las labores de barequeo y las de recolección de los minerales mencionados en este artículo que se encuentren presentes en los desechos de explotaciones mineras, independientemente del calificativo que estas últimas asuman en las diferentes zonas del territorio nacional.

Parágrafo 2º. Por razones de seguridad minera y en atención a que su ejecución requiere la utilización de maquinaria o medios mecanizados prohibidos en la minería sin título minero, la minería de subsistencia no comprenderá las actividades mineras que se desarrollen de manera subterránea.

Parágrafo 3º. Los volúmenes máximos de producción en esta actividad se establecerán por el Ministerio de Minas y Energía con fundamento en datos estadísticos, recopilación de información y estudios técnicos que se realicen para el efecto.” (Subrayado fuera de texto)

Conforme a lo anterior, puede concluirse que la minería de subsistencia es la actividad minera desarrollada por personas naturales o grupos de personas dedicadas a la extracción y recolección, a cielo abierto, de arenas y gravas de río destinadas a la industria de la construcción, arcillas, metales preciosos, piedras preciosas y semipreciosas, mediante medios y herramientas manuales, sin utilización de equipos mecanizados o maquinaria para su arranque.

La misma disposición prevé que dentro de la minería de subsistencia se entienden incluidas las labores de barequeo y las de recolección de minerales presentes en desechos de explotaciones mineras. También excluye las actividades subterráneas, por razones de seguridad minera y por la naturaleza manual y no mecanizada de la actividad.



Con fundamento en el parágrafo 3 del artículo 2.2.5.1.5.3 del Decreto 1073 de 2015, el Ministerio de Minas y Energía expidió la Resolución 40103 de 2017⁶, estableciendo los volúmenes máximos de producción mensual y anual para la minería de subsistencia, así:

MINERAL Y/O MATERIALES		VALOR PROMEDIO MENSUAL	VALOR MÁXIMO DE PRODUCCIÓN ANUAL
Metales Preciosos (Oro, Plata, Platino)		35 gramos (g)	420 gramos (g)
Arenas y gravas de río (destinados a la industria de la construcción)		120 metros cúbicos (m ³)	1440 metros cúbicos (m ³)
Arcillas		80 Toneladas (ton)	960 Toneladas (ton)
Piedras Esmeraldas		50 quilates	600 quilates
Piedras Preciosas	Morrallas	1000 quilates	12000 quilates
Piedras Semipreciosas		1000 quilates	12000 quilates

Posteriormente, el artículo 327 de la Ley 1955 de 2019⁷ reguló de forma especial la inscripción de los mineros de subsistencia, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 327. MINERÍA DE SUBSISTENCIA. Los mineros de subsistencia, definidos por el Gobierno nacional, sólo requerirán para el desarrollo de su actividad la inscripción personal y gratuita ante la alcaldía del municipio donde realizan la actividad y de efectuarse en terrenos de propiedad privada deberá obtener la autorización del propietario. La alcaldía del municipio donde se realiza la actividad minera podrá mediar en la obtención de dicha autorización. En la minería de subsistencia se entienden incluidas las labores de barequeo.

La minería de subsistencia no comprende la realización de actividades subterráneas, hacer uso de maquinaria o explosivos, ni puede exceder los volúmenes de producción señalados por el Ministerio de Minas y Energía. Para el ejercicio de esta actividad los mineros deberán cumplir con las restricciones establecidas en los artículos 157 y 158 de la Ley 685 de 2001.

Los municipios deberán implementar la validación biométrica en el Sistema Automatizado de Identificación Dactilar de la Registraduría Nacional del Estado Civil, con el fin de verificar la plena identidad de los mineros de subsistencia al momento de la inscripción.

La inscripción deberá realizarse con el cumplimiento de los siguientes requisitos: i) Presentación de la cédula de ciudadanía; ii) Registro Único Tributario con indicación específica de la actividad económica relacionada con la actividad minera, iii) Certificado de afiliación a SISBÉN, o el documento que haga sus veces; iv) Indicación del mineral objeto de explotación; v) Descripción de la

⁶ Resolución 40103 de 2017. "Por la cual se establecen los volúmenes máximos de producción en la minería de subsistencia"

⁷ Ley 1955 de 2019 "Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, pacto por la equidad"



actividad y la indicación de la zona donde se va a realizar (municipio, corregimiento, caserío, vereda, río).

Estos mineros no podrán estar inscritos en más de un municipio a la vez, en cuya jurisdicción deberán realizar la actividad. La inscripción deberá ser renovada anualmente de manera personal, y la información podrá ser actualizada por los mineros en cualquier tiempo, en caso de efectuarse un cambio en la ejecución de la actividad. Los mineros que se encuentren inscritos contarán con el término de seis (6) meses para renovar su inscripción con el cumplimiento de los requisitos antes establecidos.

La inscripción de los mineros de subsistencia deberá realizarse por los municipios en el sistema de información que para el efecto disponga el Ministerio de Minas y Energía.

Los alcaldes vigilarán el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo e impondrán las medidas a que haya lugar, sin perjuicio de las medidas preventivas y sancionatorias que imponga la autoridad ambiental para la prevención o por la comisión de un daño ambiental de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009, o la norma que la modifique, adicione o sustituya.

El alcalde se abstendrá de inscribir o cancelará la inscripción del minero de subsistencia en los siguientes eventos:

a. Si la actividad se realiza en zonas excluidas o prohibidas de las actividades mineras;

b. Si la actividad no se realiza con las restricciones establecidas en los artículos 157 y 158 de la Ley 685 de 2001;

c. Si la actividad se realiza en un lugar diferente al señalado en la inscripción;

d. Cuando exceda los volúmenes de producción señalados por el Ministerio de Minas y Energía o la autoridad competente;

e. Cuando utilice maquinaria, equipos mecanizados o explosivos para el arranque de los minerales;

f. Si las actividades se realizan de manera subterránea;

g. Cuando extraiga un mineral diferente al establecido en la inscripción.

Al minero de subsistencia que se le cancele la inscripción no podrá inscribirse ante cualquier municipio por un término de seis (6) meses. De no cumplirse con los requisitos exigidos en este artículo para el desarrollo de la minería de subsistencia, los mineros se considerarán explotadores ilícitos de yacimientos



mineros en los términos del Código Penal Colombiano o la norma que lo modifique o sustituya.

PARÁGRAFO PRIMERO *La autoridad minera brindará las herramientas de actualización de la plataforma de inscripción de mineros de subsistencia, con las necesidades de información que requieran los municipios para llevar a cabo las labores de inscripción conociendo las restricciones en tiempo real.*

PARÁGRAFO SEGUNDO. *En las zonas de minería de subsistencia, la DIAN implementará, en coordinación con las autoridades territoriales, campañas para agilizar el registro del RUT para los explotadores mineros”.*

Esta norma dispuso que los mineros de subsistencia solo requieren, para el desarrollo de su actividad, inscripción personal y gratuita ante la alcaldía del municipio donde realizan la actividad, y autorización del propietario cuando se trate de predios privados. La norma reiteró que la minería de subsistencia incluye el barequeo, no comprende actividades subterráneas, no permite maquinaria ni explosivos, no puede exceder los volúmenes de producción definidos por el Ministerio de Minas y Energía, y debe cumplir las restricciones previstas en los artículos 157 y 158 de la Ley 685 de 2001.

En desarrollo de este régimen, la Agencia Nacional de Minería expidió la Resolución 623 de 2020⁸, mediante la cual implementó el módulo GÉNESIS para la inscripción de mineros de subsistencia, en sustitución del registro contenido en SI.MINERO.

Así, el concepto de minería de subsistencia nace de una evolución normativa que parte del barequeo como actividad manual reconocida por el Código de Minas, se consolida como categoría diferenciada con la Ley 1753 de 2015 y el Decreto 1666 de 2016, y adquiere un régimen especial de inscripción, trazabilidad y control con el artículo 327 de la Ley 1955 de 2019 y la Resolución 623 de 2020, emitida por la Agencia Nacional de Minería.

2. Competencias generales del Ministerio de Minas y Energía en materia de minería de subsistencia

El Ministerio de Minas y Energía tiene como objetivo formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas, planes y programas del sector de minas y energía. En materia minera, le corresponde formular, adoptar, dirigir y coordinar la política

⁸ Resolución 623 de 2020. “Por la cual se implementa el módulo GÉNESIS para el Registro de Minería de Subsistencia”



nacional sobre exploración, explotación, beneficio, transformación, transporte, comercialización y aprovechamiento de los recursos minerales⁹.

En relación con la minería de subsistencia, su competencia se expresa principalmente en los siguientes ámbitos:

1. Formular, adoptar y orientar la política pública del sector minero, incluida la política dirigida a la minería de subsistencia, minería tradicional, formalización y diferenciación de escalas mineras.
2. Definir, en el marco reglamentario correspondiente, los requisitos y condiciones generales de clasificación de la minería de subsistencia, pequeña, mediana y gran minería.
3. Establecer los volúmenes máximos de producción mensual y anual permitidos para la minería de subsistencia.
4. Disponer o coordinar el sistema de información para la inscripción de mineros de subsistencia, conforme al artículo 327 de la Ley 1955 de 2019, cuya implementación operativa se realiza a través del módulo GÉNESIS administrado por la Agencia Nacional de Minería.
5. Coordinar con las entidades adscritas y vinculadas del sector minero, así como con autoridades territoriales y ambientales, mecanismos de formalización, trazabilidad, control y acompañamiento a la población minera de subsistencia.
6. Emitir conceptos y análisis sectoriales dentro de su competencia, sin sustituir las competencias propias de las autoridades ambientales ni modificar el régimen jurídico de áreas protegidas, reservas forestales o instrumentos ambientales.

Por lo tanto, esta cartera ministerial ostenta facultades para interpretar y aplicar el marco normativo en materia de minería de subsistencia, en relación con su naturaleza jurídica, su régimen diferencial, sus límites, sus condiciones de explotación manual (barequeo, entre otras), y su trato diferenciado frente a la pequeña, mediana y gran minería, informal e ilegal.

3. Competencias generales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible respecto de áreas de Ley 2 de 1959.

El ejercicio de la actividad minera está íntimamente relacionado con la protección del medio ambiente, toda vez que, si no se ejecuta de manera responsable, puede

⁹ Decreto 381 de 2011



causar daños ambientales que afectan los derechos colectivos e individuales de los ciudadanos. Bajo este prisma, el legislador ha tratado de identificar en qué casos una actividad se considera de alto o bajo impacto ambiental, con el fin de determinar su compatibilidad con las áreas protegidas, productoras y protegidas-productoras, de conformidad con el artículo 206 del Decreto – Ley 2811 de 1974 “Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”.

Al respecto, la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-569 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz, señaló que:

“De nada sirve el ejercicio de interpretación que se reduce a los límites de una sola disposición -v.gr. el artículo acusado-, cuando la adecuada comprensión de dicho precepto depende de la integración de artículos contenidos en otras regulaciones. El ordenamiento jurídico presenta con frecuencia normas incompletas, cuyo contenido y finalidad deben articularse junto a otras reglas; sólo de este modo es posible superar supuestas incongruencias al interior de un orden normativo. La integración de normas jurídicas, por virtud de la remisión que hace una de ellas, sólo es concebible en la medida en que dicha operación completa el sentido de disposiciones que dependen mutuamente para su cabal aplicación. No se trata de una manera analógica de interpretar el derecho, o de extender el imperio de alguna disposición a asuntos no contemplados por el ordenamiento legal”.

En el sentido antes indicado, se hace necesario, para efectos del asunto materia de consulta, referirnos a las normas ambientales que deben aplicarse en el caso de los mineros de subsistencia, de acuerdo a lo indicado en el literal a) del artículo 157 de la Ley 685 de 2001, que por remisión nos lleva al artículo 34 ibidem, que señala:

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

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



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

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

La Ley 2 de 1959¹⁰ estableció zonas de reserva forestal con fines asociados al desarrollo de la economía forestal y a la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre. Al respecto es importante precisar que, conforme a la norma en cita, estas zonas constituyen instrumentos de ordenamiento ambiental del territorio, sin embargo, no todas están sometidas a un régimen jurídico idéntico ni equivalen automáticamente a áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).

En concordancia con lo anterior, el Decreto-Ley 2811 de 1974 (Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente) señala en su artículo 1º que el ambiente es patrimonio común y que el Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, los cuales son de utilidad pública e interés social. Asimismo, el artículo 30 *ibídem* reitera que en la preservación y manejo de los recursos naturales renovables participan de esta misma naturaleza de utilidad pública e interés social.

El artículo 2 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente expresa que el ambiente es patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos. Bajo ese contexto, dicho Código tiene por objeto:

“1.- Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguran el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de éstos, y la máxima participación social

¹⁰ Ley 2 de 1959 “Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables”.



para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio Nacional;

2.- Prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos;

3.- Regular la conducta humana, individual o colectiva y la actividad de la Administración Pública, respecto del ambiente y de los recursos naturales renovables y las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de tales recursos y del ambiente”.

De igual forma, el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, Decreto Ley 2811 de 1974, consagró en su artículo 206 que las Áreas de Reserva Forestal son las zonas de propiedad pública o privada reservadas para destinarlas exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras-protectoras.

En su oportunidad, el artículo 3 del Decreto 877 de 1976, *"Por el cual se señalan prioridades referentes a los diversos usos del recurso forestal, a su aprovechamiento y al otorgamiento de permisos y concesiones y se dictan otras disposiciones"* determinó que las Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2 de 1959 son Áreas de Reserva Forestal. Igualmente, dispuso que se tendrán también como áreas de reserva forestal las establecidas o que se establezcan con posterioridad a las disposiciones citadas.

Posteriormente, el numeral 18 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993, en concordancia con el Decreto ley 3570 de 2011 *"Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible"*, facultó al hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a reservar, alinderar y sustraer las reservas forestales nacionales. Así mismo, el numeral 16 del artículo 31 de la mencionada ley, consagró que le corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales reservar, alinderar, administrar o sustraer las reservas forestales de carácter regional, así como, la administración de las reservas forestales Nacionales en su jurisdicción.

A su vez, el artículo 2.2.1.1.17.3 del Decreto Único 1076 de 2015 determinó que las Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2 de 1959 son Áreas de Reserva Forestal. Así mismo, dispuso que se tendrán también como áreas de reserva forestal las establecidas o que se establezcan con posterioridad a las disposiciones citadas.



En adición a lo anterior, el artículo 2.2.2.1.2.1 del Decreto 1076 de 2015 precisó que las reservas forestales protectoras ya sean nacionales o regionales, hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).

Así mismo, el artículo 2.2.2.1.3.1 ibidem señaló que las reservas forestales establecidas bajo la Ley 2 de 1959, **si bien no son categorías de protección, sí son estrategias de conservación in situ que aportan a la protección, planeación, y manejo de los recursos naturales renovables y al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país.**

El artículo 204 de la Ley 1450 de 2011¹¹ estableció que las áreas de reserva forestal pueden ser protectoras o productoras, así:

“ARTÍCULO 204. Áreas de reserva forestal. Las áreas de reserva forestal podrán ser protectoras o productoras. **Las áreas de reserva forestal protectoras nacionales son áreas protegidas** y hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Las autoridades ambientales, en el marco de sus competencias, y con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, podrán declarar, reservar, alínderar, re alínderar, sustraer, integrar o re-categorizarlas áreas de reserva forestal. En los casos en que proceda la sustracción de las áreas de reserva forestal, sea esta temporal o definitiva, la autoridad ambiental competente impondrá al interesado en la sustracción, las medidas de compensación, restauración y recuperación a que haya lugar, sin perjuicio de las que sean impuestas en virtud del desarrollo de la actividad que se pretenda desarrollar en el área sustraída. Para el caso de sustracción temporal, las compensaciones se establecerán de acuerdo con el área afectada.

Parágrafo 1. En las áreas de reserva forestal protectoras no se podrán desarrollar actividades mineras, ni se podrán sustraer para ese fin. Las actividades que se pretendan desarrollar en estas áreas, deben estar en consonancia con el régimen de usos previsto para el efecto, conforme a la regulación que expida el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial sobre la materia.

Parágrafo 2. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces **señalará las actividades que ocasionen bajo impacto ambiental y que, además, generen beneficio social, de manera tal que se pueden desarrollar en las áreas de reserva forestal, sin necesidad de efectuar la sustracción de las mismas.** Así mismo, establecerá las condiciones y las medidas de manejo ambiental requeridas para adelantar dichas actividades.

¹¹ Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.”



Parágrafo 3. Las áreas de reserva forestal establecidas por el artículo 1 de la Ley 2ª de 1959 y las demás áreas de reserva forestal nacionales, únicamente podrán ser objeto de realinderación, sustracción, zonificación, ordenamiento, re categorización, incorporación, integración y **definición del régimen de usos, por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o la entidad que haga sus veces con base en **estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales y con la colaboración del Ministerio respectivo según el área de interés de que se trate.**** (Subrayado fuera del texto original)

En cumplimiento de la norma anterior, y como antecedente relevante para este concepto, se destaca la Resolución 1527 de 2012, "Por la cual se señalan las actividades de bajo impacto ambiental y que además, generan beneficio social, de manera que se puedan desarrollar en las áreas de reserva forestal, sin necesidad de efectuar la sustracción del área y se adoptan otras determinaciones", expedida por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, modificada por la Resolución 1274 de 2014. Este marco normativo permitió la identificación de actividades de bajo impacto y que generan beneficio social al interior de las reservas forestales, sin que ello conlleve a la afectación de los objetivos de conservación para los cuales fueron declaradas estas áreas. Sin embargo, respecto a las áreas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959 que no tengan la categoría de protectoras, el parágrafo 2 del artículo 204 de la Ley 1450 de 2011, asigna una competencia especial al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS).

Esta disposición lo faculta para identificar y definir con base en **estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales en coordinación armónica con el Ministerio del respectivo sector, según la actividad de la que se trate,** cuáles actividades son de bajo impacto ambiental y que, además, generen beneficio social, de manera que se puedan desarrollarse **sin necesidad de efectuar la sustracción del área.** Así mismo, le corresponde establecer las condiciones y medidas de manejo ambiental requeridas para adelantar tales actividades.

El parágrafo 3 del artículo antes citado, dispone de forma clara que las áreas de reserva forestal establecidas por la Ley 2 de 1959 y las demás áreas de reserva forestal nacionales únicamente podrán ser objeto de realinderación, sustracción, zonificación, ordenamiento, recategorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos por parte del hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales, y con la colaboración del Ministerio respectivo según el área de interés de que se trate.



Ratifica lo anterior, el artículo 5, numeral 14, del Decreto 3570 de 2011¹², el cual atribuye al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la función de declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar áreas de reserva forestal nacionales, así como reglamentar su uso y funcionamiento.

En ejercicio de dicha competencia, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió recientemente la **Resolución 083 de 2026** —“*Por medio de la cual unificó las actividades de bajo impacto ambiental y que generan beneficio social al interior de las áreas de reserva forestal, sin sustracción previa, y adoptó otras determinaciones*”—, la cual fue posteriormente corregida por la **Resolución 122 de 2026**.

A partir de lo expuesto, se concluye que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es la única autoridad competente para evaluar, modificar, adicionar o precisar el listado de actividades de bajo impacto ambiental y beneficio social que legítimamente pueden desarrollarse en áreas de reserva forestal sin necesidad de adelantar un trámite previo de sustracción.

El Ministerio de Minas y Energía (MME), resalta la necesidad de que el Ministerio de ambiente y Desarrollo sostenible (MADS), en su calidad de autoridad ambiental, evalúe la pertinencia de incorporar formalmente a la minería de subsistencia como una de las actividades identificadas como de bajo impacto ambiental y que, además, generan beneficio social, de manera que pueda desarrollarse en áreas de reserva forestal de Ley 2 de 1959, sin necesidad de sustracción.

Lo anterior, teniendo en cuenta que dentro del marco de competencia de este ministerio y de conformidad con las normas legales y reglamentarias existentes en materia de **minería de subsistencia**, estas pueden ser técnicamente consideradas como **actividades de bajo impacto ambiental** por parte de esta cartera, siempre y cuando se cumplan con los requisitos de volúmenes señalados en la Resolución 40103 de 2017 y **que se desarrollen por medios y herramientas manuales, sin la utilización de ningún tipo de equipo mecanizado o maquinaria para su arranque**, de acuerdo con el artículo 2.2.5.1.5.3 del Decreto 1666 de 2016 adicionó el Decreto 1073 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía.

4. Régimen de zonas excluidas, prohibidas y restricciones aplicables

¹² Decreto 3570 de 2011 “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.”



El artículo 34 de la Ley 685 de 2001 regula las zonas excluibles de la minería y establece que no podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación minera en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente, siempre que las disposiciones legales sobre la materia excluyan expresamente dichos trabajos y obras, así lo indica:

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

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

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

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

En una interpretación integral del artículo 34 de la Ley 685 de 2001, se observa que las “...zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente ...” serán consideradas zonas de exclusión cuando correspondan a “...áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestales...”, siempre y cuando se cumplan con los siguientes requisitos:

Ministerio de Minas y Energía

Dirección: Calle 43 No.57 - 31, CAN, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 2200300

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910180



1. Sean actividades mineras que requieran de un Contrato de Concesión, para lo cual el interesado deberá presentar los estudios que demuestren la compatibilidad de las actividades mineras con dichos objetivos.
2. Para que puedan excluirse o restringirse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en las zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente, el acto que las declare deberá estar expresamente motivado en estudios que determinen la incompatibilidad o restricción en relación con las actividades mineras.
3. Estén delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales con la colaboración de la autoridad minera, en aquellas áreas de interés minero.

Bajo este prisma, derivado del contenido literal de la Ley 685 de 2001, los mineros de subsistencia no están obligados a contar con un contrato de concesión minera ni a presentar estudios ambientales complejos para demostrar su compatibilidad ambiental, porque su actividad está concebida como de bajo impacto, circunstancia que deberá ser verificada por la autoridad ambiental en coordinación armónica con la autoridad minera y territorial en el marco de las competencias legales que convergen sobre la materia, con el fin de viabilizar formalmente su inclusión como una actividad de bajo impacto ambiental y beneficio social al interior de las áreas de reserva forestal sin necesidad de sustracción previa.

La Corte Constitucional, en las sentencias C-339 de 2002 y C-443 de 2009, condicionó la interpretación del artículo 34 del Código de Minas, resaltando la necesidad de motivación, delimitación, estudios técnicos, aplicación del principio de precaución y colaboración interinstitucional en las decisiones de exclusión o restricción minera.

Adicionalmente, el artículo 105 de la Ley 1801 de 2016¹³ estableció como actividades contrarias a la minería desarrollar exploración, explotación, minería de subsistencia o barequeo en bocatomas y áreas declaradas y delimitadas como excluibles de la minería, tales como parques nacionales naturales, parques naturales regionales, zonas de reserva forestal protectora, páramos y humedales Ramsar.

De manera concordante el parágrafo 3 del artículo 4 de la Ley 2250 de 2022¹⁴ también reafirma que no podrán autorizarse actividades extractivas en áreas del

¹³ Ley 1801 de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana"



Sistema de Parques Nacionales Naturales, Parques Naturales Regionales, zonas de reserva forestal protectora, ecosistemas de páramo y humedales Ramsar.

“Artículo 4°. Ruta para la legalización y formalización minera. Las personas naturales o jurídicas, grupos o asociaciones que vienen desarrollando labores de minería tradicional en un área determinada, sin título inscrito en el Registro Minero Nacional y de acuerdo con lo definido en el artículo 2° de esta norma, deberán radicar solicitud para iniciar su proceso de legalización y formalización en el Sistema Integral de Gestión Minera.

(...)

Parágrafo 3°. En ningún caso se podrá autorizar la realización de actividades y/o trabajos de exploración, explotación minera o cualquier actividad extractiva en áreas que integran el Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales, Parques Regionales Naturales, Zonas de Reserva Forestal Protectora, ecosistemas de páramo y los humedales Ramsar”. (Subrayado fuera de texto original)

En concordancia, resulta imperativo invocar el artículo 210 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables (Decreto-Ley 2811 de 1974). Dicha disposición señala de forma expresa que el establecimiento de áreas de reserva forestal no impide el aprovechamiento de otros recursos naturales renovables o no renovables en su interior, siempre que las actividades respectivas no resulten incompatibles con los objetivos de la reserva.

Al respecto, este Ministerio enfatiza que la minería de subsistencia, por su naturaleza estrictamente artesanal, manual y de volúmenes limitados, no trae implícita una alteración en la vocación forestal del territorio ni conlleva por sí misma un cambio en el uso del suelo. Dado que no implica la apertura de frentes mineros a cielo abierto, la tala masiva ni la transformación del paisaje que caracteriza a la minería mecanizada o semiindustrial, por lo que esta labor tradicional podría coexistir con el entorno sin desnaturalizar la finalidad de la reserva de la Ley 2 de 1959.

En consecuencia, aun cuando existe una prohibición frente a la minería de subsistencia en áreas de reserva forestal protectora, parques nacionales naturales, parques naturales regionales, páramos, humedales Ramsar, bocatomas y demás áreas expresamente excluidas o prohibidas, **la sola ubicación en un área de la Ley 2 de 1959 que no ostente la categoría protectora no permite concluir,**

¹⁴ Ley 2250 de 2022. “por medio del cual se establece un marco jurídico especial en materia de Legalización y Formalización Minera, así como para su financiamiento, comercialización y se establece una normatividad especial en materia ambiental”



por sí sola, la existencia de una prohibición absoluta para el ejercicio de esta actividad.

No obstante, es preciso advertir que estas facultades no implican *per se*, por vía de concepto, la posibilidad de modificar el régimen ambiental de las áreas de reserva forestal ni incluir directamente una actividad dentro del listado de actividades de bajo impacto ambiental y beneficio social de la Resolución 083 de 2026¹⁵ emitida por la cartera de ambiente, toda vez que dicha competencia técnica y regulatoria corresponde de manera exclusiva al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

5. Sobre el antecedente de la acción popular del río Dagua/Zaragoza-Radicado acción popular con radicado 2010-00022-01 que dirime un caso relacionado con la actividad minera en el río Dagua, sector Zaragoza, Valle del Cauca

La acción popular relacionada con el río Dagua, sector Zaragoza, Valle del Cauca, constituye un antecedente jurisprudencial y fáctico de alta relevancia para este análisis. En dicho caso, la jurisdicción contenciosa administrativa debatió profusamente la afectación de los derechos e intereses colectivos asociados al equilibrio ecológico, manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales, seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles, con ocasión de las actividades de extracción aurífera en la ribera del río Dagua.

Este antecedente resulta importante porque evidencia que, ante la ausencia de control institucional efectivo, una labor inicialmente desarrollada de forma artesanal puede transformarse en una actividad mecanizada o semiindustrial, con utilización de maquinaria, contratación de trabajadores, afectación del cauce, deterioro ambiental y riesgos para la seguridad de las personas.

En ese contexto, la autoridad ambiental distinguió entre explotación artesanal permitida por la ley y la explotación semiindustrial no aprobada debido al uso de maquinaria pesada. Esta distinción es jurídicamente relevante para el presente concepto, pues demuestra que la extracción manual legítima no puede equipararse de forma automática a la minería ilegal mecanizada, pero al mismo tiempo, advierte que, la minería de subsistencia requiere de controles estrictos para evitar su desnaturalización, aspectos que deben ser rigurosamente observados por las autoridades competentes.

¹⁵ Resolución 083 de 2026 “Por medio de la cual se unifican las actividades de bajo impacto ambiental y que generan beneficio social al interior de las áreas de reserva forestal, sin sustracción previa, y se adoptan otras determinaciones”



En consecuencia, para este Ministerio, el precedente de la acción popular del río Dagua, sector Zaragoza, no debe ser utilizado como un fundamento para sostener una prohibición absoluta o automática de toda minería de subsistencia en áreas de Ley 2 de 1959. Por el contrario, debe constituir el antecedente judicial que justifique la necesidad de implementar mecanismos de regulación expresa, trazabilidad, control territorial, georreferenciación, prohibición absoluta de maquinaria, prohibición de explosivos, respeto estricto de los toques de producción, exclusión de zonas ambientalmente incompatibles y, fundamentalmente, una sólida articulación institucional entre alcaldías, Agencia Nacional de Minería, las autoridades ambientales y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Así las cosas, desde el punto de vista jurídico y sectorial minero, la minería de subsistencia presenta elementos que permiten considerar que podría ser evaluada como una actividad potencialmente de bajo impacto ambiental y beneficio social, siempre que se realice bajo condiciones estrictas, sustentado en los siguientes aspectos:

1. Se realiza a cielo abierto.
2. Se desarrolla por personas naturales o grupos de personas.
3. Utiliza medios y herramientas manuales.
4. No permite equipos mecanizados ni maquinaria para el arranque.
5. No permite explosivos.
6. No comprende actividades subterráneas.
7. Está sometida a volúmenes máximos de producción.
8. Incluye actividades tradicionales como el barequeo.
9. Está asociada al sustento económico de población rural, vulnerable o tradicional.
10. Su inscripción permite trazabilidad, identificación y control estatal.

No obstante, la posibilidad de reconocerla como actividad de bajo impacto ambiental y beneficio social dentro de las áreas de reserva forestal de Ley 2 de 1959 no puede derivarse únicamente de un concepto del Ministerio de Minas y Energía, ni de una interpretación extensiva del régimen minero. Dicha



determinación debe ser adoptada de forma privativa por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante modificación, adición o precisión expresa de la Resolución 083 de 2026, previa evaluación técnica, ambiental, social y jurídica.

En consecuencia, la minería de subsistencia podría ser evaluada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible bajo dicha categoría regulatoria (Bajo impacto ambiental y beneficio social), en aquellas áreas de reserva forestal de Ley 2 de 1959 que no tengan el carácter de protectoras ni estén sometidas a prohibición expresa, siempre que se establezcan condiciones estrictas de manejo, control y compatibilidad ambiental. Hasta tanto dicha autoridad no la incluya de manera expresa en la Resolución 083 de 2026 o en el instrumento que haga sus veces, el Ministerio de Minas y Energía no puede declarar por sí mismo que dicha actividad se encuentra exceptuada de sustracción.

Finalmente, es preciso señalar que una eventual inclusión normativa debería excluir, en todo caso, a las áreas de reserva forestal protectora, parques nacionales naturales, parques naturales regionales, páramos, humedales Ramsar, bocatomas, rondas hídricas, nacimientos de agua, zonas de alto riesgo no mitigable, áreas con prohibición expresa y demás zonas donde la actividad resulte incompatible con los objetivos de conservación, zonificación y ordenamiento ambiental del territorio.

Adicionalmente, la Corte Constitucional en sentencia SU – 133 de 2017 ¹⁶, respecto de la minería de subsistencia a considerado:

“Minería tradicional, ancestral o de subsistencia: “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 el mínimo vital de las familias que por tradición se han ocupado del oficio minero como herramienta de trabajo” (...)La minería ilícita no tiene la intención de legalizarse, porque la destinación de sus recursos es ilegal; en cambio, los mineros de hecho aspiran a obtener un título que les brinde la posibilidad de ejercer la minería como forma de subsistencia”. (Subrayado fuera del texto original)

En consecuencia, conforme a la consideración efectuada por la Corte Constitucional en la sentencia citada, la minería de subsistencia no puede ser analizada bajo los mismos parámetros de la minería mecanizada o asociada a economía ilegal, toda vez que constituye, en algunas territorialidades, una alternativa económica frente a la pobreza y una herramienta de trabajo orientada

¹⁶ Sentencia SU-133 de 2017, párr 195. Corte Constitucional. MP. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.



a garantizar el mínimo vital de las familias que históricamente han dependido de dicha actividad.

En este sentido, la Corte Constitucional impone a las entidades públicas el deber de adoptar iniciativas con un enfoque diferenciado y proporcional frente a los mineros de subsistencia, reconociendo que se trata de sujetos que, por regla general, no pretenden sustraerse del ordenamiento jurídico, sino acceder a mecanismos de formalización, inscripción, trazabilidad y control del estado.

Bajo esta premisa, una medida administrativa que niegue de manera automática la inscripción o el reconocimiento de la minería de subsistencia, sin distinguirla de la minería ilegal o mecanizada, puede comprometer los derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital, a la dignidad humana y al debido proceso.

6. Test de proporcionalidad aplicable a una eventual restricción absoluta de la minería de subsistencia en áreas de Ley 2 de 1959

Para analizar la validez constitucional de una medida consistente en negar de manera automática la inscripción en la plataforma GÉNESIS, o impedir el desarrollo de minería de subsistencia por la sola ubicación de la actividad en áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, resulta necesario que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el marco de sus competencias aplique el test de proporcionalidad desarrollado por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

En este sentido, a continuación, se esbozarán algunos argumentos que pueden ser de utilidad para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al momento de aplicar el test de proporcionalidad, sin que ello pueda llegar a considerarse como el test de proporcionalidad aplicable, dado que –insistimos– esta será una labor de competencia de la autoridad ambiental referida.

Respecto a la figura del test de proporcionalidad, la Corte Constitucional, en la Sentencia C 695 de 2013¹⁷ señaló:

“6.3. El test de proporcionalidad es un instrumento hermenéutico que permite establecer si determinada medida resulta adecuada y necesaria para la finalidad perseguida, sin que se sacrifiquen valores, principios o derechos de mayor entidad constitucional para el caso concreto que se analiza”.

¹⁷ Sentencia C - 695 de 2013. MP. NILSON PINILLA PINILLA.



En virtud de lo anterior, conviene traer a colación algunos argumentos para que a futuro puedan analizar si la medida restrictiva de desarrollar actividades de minería subsistencia en áreas declaradas como de reserva forestal de la Ley 2 de 1959; podría incidir directamente sobre los derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital, a la dignidad humana, al debido proceso, a la confianza legítima y a la libertad de oficio de población rural o vulnerable que deriva de esta actividad su sustento económico propio y familiar.

En estos términos, en el test de proporcionalidad se examina si la prohibición o negativa automática: i) persigue una finalidad constitucionalmente legítima; ii) es idónea para alcanzar dicha finalidad; iii) es necesaria, en la medida en que no existan alternativas menos lesivas igualmente eficaces; y iv) es proporcional en sentido estricto, esto es, si el beneficio ambiental que se obtiene justifica el grado de afectación de los derechos al trabajo y al mínimo vital de los mineros de subsistencia.

(i) Finalidad constitucional de la medida

La protección de las áreas de reserva forestal, del ambiente sano, de la biodiversidad, de los suelos, de las fuentes hídricas y de la vida silvestre constituye una finalidad constitucionalmente legítima e imperiosa, de conformidad con los artículos 8, 79 y 80 de la Constitución Política.

En consecuencia, una medida dirigida a prevenir la degradación ambiental en áreas de reserva forestal persigue un fin constitucional válido. El Estado no solo puede, sino que debe, adoptar medidas de protección ambiental cuando existan riesgos de afectación a los recursos naturales renovables o a los objetivos de conservación del área.

No obstante, la sola existencia de una finalidad ambiental legítima no autoriza cualquier medida restrictiva. Tratándose de minería de subsistencia, resultaría relevante que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible debe considerar que la restricción podría afectar directamente el ingreso mínimo de personas o familias que no participan en una explotación empresarial, sino en una actividad manual de sobrevivencia económica. Por ello, la medida debe estar debidamente motivada, responder a criterios técnicos y superar los juicios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

(ii) Idoneidad

El juicio de idoneidad exige verificar si la medida es adecuada para alcanzar el fin ambiental perseguido.



Al respecto conviene que la Cartera de Ambiente y Desarrollo Sostenible analice si una prohibición o negativa de inscripción puede ser idónea cuando la actividad que se pretenda desarrollar se realizará en áreas respecto de las cuales existe una prohibición expresa de minería, tales como reservas forestales protectoras, áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, parques naturales regionales, páramos, humedales Ramsar, bocatomas, rondas hídricas, nacimientos de agua u otras zonas excluidas o prohibidas. En esos eventos, impedir la actividad contribuye directamente a proteger bienes ambientales de especial importancia constitucional.

Sin embargo, una negativa automática por la sola ubicación en áreas de la Ley 2 de 1959 puede resultar una medida genérica, y no plenamente idónea, cuando no distingue entre reservas forestales protectoras y productoras, no verifica la zonificación ambiental, no analiza el régimen de usos aplicable, no diferencia la minería de subsistencia manual de la minería mecanizada o semiindustrial, y no evalúa las condiciones sociales y ambientales reales de la actividad.

En tal sentido conviene recordar que la minería de subsistencia, al estar legalmente limitada al uso de herramientas manuales, sin maquinaria, sin explosivos, sin labores subterráneas y con topes de producción, no puede ser equiparada sin motivación técnica a actividades mineras mecanizadas o de mayor escala. En consecuencia, una prohibición general que trate de la misma manera a la minería de subsistencia y a la minería ilegal mecanizada puede no ser adecuada para resolver el problema ambiental real, pues desconoce la diferencia entre una actividad controlable, trazable y de bajo volumen, y una actividad intensiva, mecanizada o clandestina.

Así las cosas, la medida restrictiva solo supera el juicio de idoneidad si el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con soporte técnico, sobre el área específica determina que la minería de subsistencia manual resulta incompatible al demostrarse técnicamente que no es de bajo impacto y contrarios a los objetivos de conservación o con el régimen de usos aplicable.

(iii) Necesidad

El juicio de necesidad exige determinar si la medida restrictiva es la menos lesiva entre las alternativas disponibles para proteger el ambiente.

Una prohibición absoluta o una negativa automática de la inscripción, sin contar con estudios técnicos que caractericen a la población de la minería de subsistencia y sus actividades en una distinta a la de bajo impacto como lo considera esta cartera, afecta de manera negativa y directa el derecho al trabajo



y el mínimo vital de los mineros de subsistencia, pues puede privarlos de la actividad de la cual derivan su ingreso básico. Esta afectación es particularmente intensa cuando se trata de población rural, vulnerable, tradicional o con limitadas alternativas económicas.

Antes de acudir a una medida de exclusión general, deben evaluarse alternativas menos gravosas que permitan proteger el ambiente sin anular completamente la posibilidad de trabajo y subsistencia económica, por lo que vale la pena sugerir al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, tener en cuenta varias alternativas:

- a) Evaluar la modificación o adición de la Resolución 083 de 2026 para incluir la minería de subsistencia como actividad de bajo impacto ambiental y beneficio social, bajo condiciones estrictas;
- b) Permitir únicamente actividades estrictamente manuales, sin maquinaria, sin equipos mecanizados, sin explosivos, sin sustancias prohibidas y sin actividades subterráneas;
- c) Verificar con la autoridad minera los topes de producción, renovación periódica de la inscripción y control sobre el mineral extraído;
- d) Controlar que se cumpla la prohibición de la no remoción de cobertura boscosa, la apertura de vías, la modificación de cauces y cualquier intervención sobre cuerpos de agua o zonas de protección hídrica;
- e) Establecer causales inmediatas de suspensión o cancelación de la inscripción como mineros de subsistencia ante las alcaldías, cuando se evidencie daño ambiental, riesgo de afectación, uso de maquinaria, superación de volúmenes o desnaturalización de la actividad;
- f) Articular controles entre alcaldías, Agencia Nacional de Minería, autoridades ambientales, Ministerio de Minas y Energía y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Estas alternativas contribuirían a alcanzar la finalidad ambiental sin sacrificar de manera absoluta el derecho al trabajo ni el mínimo vital de los mineros de subsistencia; pues, una prohibición general no superaría el juicio de necesidad si no se demuestra que las medidas menos restrictivas son insuficientes para proteger el ambiente en el área específica.

(iv) Proporcionalidad en sentido estricto

Ministerio de Minas y Energía

Dirección: Calle 43 No.57 - 31, CAN, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 2200300

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910180



La proporcionalidad en sentido estricto exige ponderar si el beneficio ambiental obtenido con la medida justifica el grado de afectación de los derechos fundamentales comprometidos.

En el escenario bajo análisis, si bien la protección ambiental ostenta un imperativo constitucional de primer orden, el derecho al trabajo y el mínimo vital de los mineros de subsistencia configuran prerrogativas de igual entidad fundamental. Esta ponderación adquiere especial relevancia jurídica cuando la actividad minera artesanal representa la fuente principal o exclusiva de ingresos para personas, familias o comunidades en situación de vulnerabilidad, quienes gozan de una salvaguarda constitucional.

Una negativa automática de inscripción en GÉNESIS, basada exclusivamente en la ubicación en áreas de Ley 2 de 1959, podría generar una afectación severa sobre el mínimo vital, en la medida que limitaría el acceso a una actividad económica legalmente reconocida como modalidad diferenciada de minería. De igual modo, cabría evaluar la posible tensión con el derecho al trabajo, por cuanto se restringiría el ejercicio de un oficio manual que el ordenamiento jurídico ya ha reconocido y regulado mediante inscripción municipal, topes de producción y prohibiciones específicas.

Adicionalmente, puede generar efectos adversos para el propio interés público ambiental y minero, tales como desplazamiento de los mineros de subsistencia hacia la informalidad, pérdida de trazabilidad del mineral, reducción de la capacidad de control estatal en los territorios, imposibilidad de diferenciar entre minería de subsistencia y minería ilegal mecanizada, debilitamiento de los procesos de formalización y mayor vulnerabilidad de la población frente a economías ilegales.

Así, cuando no existe una prohibición expresa sobre el área específica, ni un análisis técnico que demuestre incompatibilidad ambiental de la minería de subsistencia manual, el sacrificio de los derechos al trabajo y al mínimo vital puede resultar mayor que el beneficio ambiental marginal obtenido con una prohibición automática.

Por el contrario, una regulación expresa que permita evaluar la inclusión de la minería de subsistencia en la Resolución 083 de 2026, bajo condiciones estrictas, exclusiones territoriales y controles ambientales, logra armonizar de mejor manera los principios en tensión. De este modo, se coadyuvaría a la protección del ambiente y la conservación de la trazabilidad, al tiempo que se evita la desnaturalización de la actividad y se mitiga el impacto sobre el mínimo vital y el derecho al trabajo de esta población.



En consecuencia, una medida consistente en negar automáticamente la inscripción en la plataforma GÉNESIS o impedir de forma general la minería de subsistencia por la sola ubicación en áreas de la Ley 2 de 1959, consideramos que podría enfrentar reparos frente al principio de proporcionalidad constitucional.

Por lo cual es importante que el Ministerio de Ambiente al momento de hacer el análisis para su inclusión en la Resolución No 083 de 2026 tenga en cuenta los siguientes aspectos:

- i) Distinguir entre reserva forestal protectora y otras áreas de reserva forestal;
- ii) Verificar la zonificación ambiental ni el régimen de usos;
- iii) Acreditar técnicamente que la actividad manual, sin maquinaria, sin explosivos y con topes de producción sea incompatible con los objetivos ambientales del área;
- iv) Considerar alternativas menos lesivas;
- v) Evaluar la afectación directa sobre el derecho fundamental al trabajo y el mínimo vital, respecto de una actividad de bajo impacto en cabeza de los mineros de subsistencia.

La solución constitucionalmente más equilibrada consiste en que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como autoridad competente en materia de áreas de reserva forestal, evalúe técnica, ambiental, social y jurídicamente la eventual **inclusión de la minería de subsistencia considerada por el ministerio de Minas y energía como actividad de bajo impacto que no requiere sustracción de área**, y será esta autoridad ambiental la que determine la formula diferencial aplicable para evitar daños ambientales y el beneficio social de adiccionarla en la Resolución 083 de 2026.

Dicha inclusión, de estimarse procedente, deberá estar condicionada a reglas estrictas de exclusión territorial, manejo ambiental, trazabilidad, prohibición de maquinaria, prohibición de explosivos, cumplimiento de topes de producción y mecanismos de suspensión o cancelación ante cualquier daño ambiental, riesgo de afectación o desnaturalización de la actividad.

De acuerdo con todo lo expuesto, la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Minas y Energía (MME), considera que los conceptos emitidos por la Agencia Nacional de Minería (ANM) bajo el Radicado No. 20263210668321 del 27 de febrero de 2026 y Radicado No. 20263210683771 del 8 de mayo de 2026, deben



interpretarse en concordancia con lo señalado en la respuesta a la presente consulta.

Es importante recordar que el artículo 8 del Decreto 381 de 2012, modificado por el artículo 3 del Decreto 30 de 2022, la Oficina Asesora Jurídica (OAJ) del Ministerio de Minas y Energía, es competente para emitir respuesta a la solicitud de consulta elevada el 28 de mayo de 2026, el cual servirá como un insumo de orientación para que las autoridades ambientales y mineras, puedan alimentar el análisis para la toma de las decisiones de los asuntos sometidos a sus competencias, sin que tenga un carácter vinculante, de acuerdo con lo previsto en el artículo 28 del Código de

Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

Al respecto, la Corte se ha pronunciado en torno a la naturaleza jurídica de los conceptos proferidos por las autoridades en respuesta a los derechos de petición de consulta, así en Sentencia C-487 de 1996 explicó que:

“Cuando el concepto se produce a instancia de un interesado, éste queda en libertad de acogerlo o no y, en principio, su emisión no compromete la responsabilidad de las entidades públicas, que los expiden, ni las obliga a su cumplimiento o ejecución. Por consiguiente, de la circunstancia de que el administrado no se someta a sus formulaciones no puede ser objeto de consecuencias negativas en su contra, diferentes a las que podrían originarse del contenido de las normas jurídicas sobre cuyo entendimiento o alcance se pronuncia el concepto” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

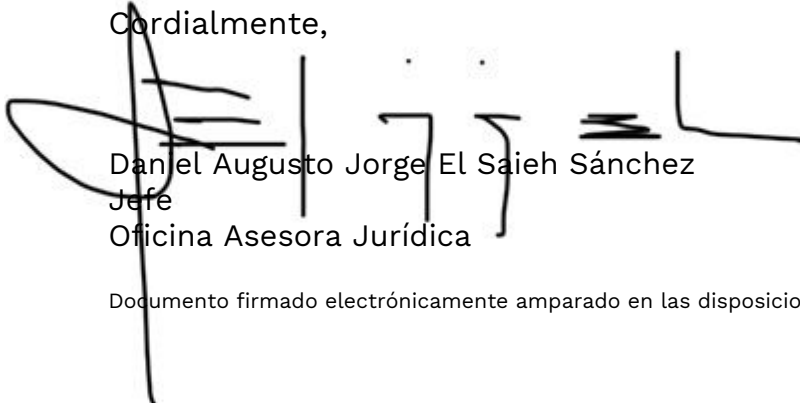
Adicionalmente, el presente concepto se emite en términos generales y abstractos, en el marco de las competencias del Ministerio de Minas y Energía como cabeza del sector minero energético, encargado de formular, adoptar, dirigir y coordinar la política pública del sector y se realiza sin perjuicio de las competencias asignadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a las autoridades ambientales competentes a la Agencia Nacional de Minería, a las autoridades territoriales y a las autoridades de policía administrativa en cada caso concreto.

En los anteriores términos damos respuesta a su consulta con el alcance previsto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, en el marco de la situación planteada, para los fines expresamente consultados y se formula exclusivamente a la luz de las normas que a nuestro mejor saber y entender se encuentran vigentes en la materia a la fecha del



presente documento. No admite, por lo tanto, suposiciones o interpretaciones análogas sobre situaciones de hecho que se le parezcan.

Cordialmente,



Daniel Augusto Jorge El Saieh Sánchez
Jefe
Oficina Asesora Jurídica

Documento firmado electrónicamente amparado en las disposiciones referidas por la Ley 527 de 1999.

Elaboró: Claudia Rocío Castro Ordoñez

Revisó:

Aprobó: Daniel Augusto Jorge El Saieh Sánchez