



Radicado ANM No: 20241200291011

Bogotá D.C, 22-08-2024 15:14 PM

Señor

RESERVADO

Asunto: Exploración minera y licencia ambiental.

Contando con título minero perfeccionado el titular se encuentra habilitado para adelantar trabajos de exploración, haciendo uso de las figuras de servidumbre o expropiación en caso de ser necesario.
/ Necesidad de acreditar licencia ambiental para adelantar las fases de construcción y montaje y explotación.

Cordial saludo.

En atención a la solicitud con radicado 20241003289152 allegada por traslado realizado por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales el 9 de julio de 2024, relacionada con la temática indicada en el asunto, se precisa que de conformidad con lo establecido en el numeral 2º del artículo 12 del Decreto Ley 4134 de 2011, “*por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, ANM, se determina su objetivo y estructura orgánica*”, corresponde a esta Oficina Asesora Jurídica, elaborar conceptos jurídicos sobre las normas, proyectos o materias legales que afecten o estén relacionadas con la misión, objetivos y funciones de la Entidad, no obstante se aclara que, el presente es emitido en los términos establecidos en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, razón por la cual carece de efectos vinculantes.

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

Hecha la anterior claridad, pasa a responderse lo consultado:

1. *¿En la fase de exploración, una empresa minera que dice tener un título sobre mi propiedad puede hacer cualquier tipo de estudio, es algo consensuado entre partes, es algo impositivo o es algo voluntario?*

Sea lo primero indicar, que de acuerdo con lo previsto en el artículo 332 Constitucional, “*El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes*”. En tal sentido, el legislador, a través del artículo 5º de la Ley 685 de 2001 desarrolló el postulado constitucional en los siguientes términos:



Radicado ANM No: 20241200291011

“ARTÍCULO 5o. PROPIEDAD DE LOS RECURSOS MINEROS. *Los minerales de cualquier clase y ubicación, yacientes en el suelo o el subsuelo, en cualquier estado físico natural, son de la exclusiva propiedad del Estado, sin consideración a que la propiedad, posesión o tenencia de los correspondientes terrenos, sean de otras entidades públicas, de particulares o de comunidades o grupos.*

Quedan a salvo las situaciones jurídicas individuales, subjetivas y concretas provenientes de títulos de propiedad privada de minas perfeccionadas con arreglo a las leyes preexistentes.”

En esos términos ha sido pacífico el entendimiento que la propiedad del subsuelo colombiano y de los recursos naturales no renovables que en él subyacen, es *“exclusivamente del Estado Colombiano sin consideración a quien le asista la propiedad del predio o terreno donde se hayan (...)”*¹, conforme a ello, el Estado es el único competente para autorizar la exploración y explotación de esos recursos por parte de particulares, siempre y cuando éstos se encuentren legalmente facultados para tal actividad a través de la concesión de un título minero otorgado por la Autoridad Minera.

En segundo lugar, frente al derecho a la propiedad privada, el artículo 58 de la Constitución Política dispuso:

“ARTICULO 58. *Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.*

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio.” (n.f.t.)

Del texto constitucional y las interpretaciones dadas por la Corte Constitucional², si tiene que el *“derecho a la propiedad privada no es absoluto, sino un derecho relativo”*³ y por tanto, comporta ciertas limitaciones o concesiones, frente a las cuales, la propiedad cede ante intereses superiores o generales, como lo es la *“utilidad pública o interés social”*, de allí que el constituyente y el legislador hayan consagrado la facultad de expropiación de la propiedad en cabeza del Estado para garantizar el cumplimiento de los mencionados cánones superiores.

¹ Concepto ANM 20191200269411 del 19 de marzo de 2019.

² Entre otras, ver la Sentencia C-089 de 2006.

³ Concepto de la ANM 20191200269411 del 19 de marzo de 2019.



Radicado ANM No: 20241200291011

Conforme a ello y en desarrollo de los artículos 58 y 332 constitucionales, el artículo 13 del Código de Minas estableció que la actividad minera en el territorio nacional es “*de utilidad pública e interés social*”, por tanto, habilita y autoriza la expropiación de la propiedad sobre bienes inmuebles y demás derechos constituidos sobre los mismos para el cabal desarrollo de la actividad minera, el tenor de la norma es el siguiente:

“ARTÍCULO 13. UTILIDAD PÚBLICA. *En desarrollo del artículo 58 de la Constitución Política, declárase de utilidad pública e interés social la industria minera en todas sus ramas y fases. Por tanto podrán decretarse a su favor, a solicitud de parte interesada y por los procedimientos establecidos en este Código, las expropiaciones de la propiedad de los bienes inmuebles y demás derechos constituidos sobre los mismos, que sean necesarios para su ejercicio y eficiente desarrollo.*

La expropiación consagrada en este artículo, en ningún caso procederá sobre los bienes adquiridos, construidos o destinados por los beneficiarios de un título minero, para su exploración o explotación o para el ejercicio de sus correspondientes servidumbres.” (n.f.t)

Frente a la expropiación de la propiedad privada, esta Oficina en concordancia con las disposiciones normativas mineras, ha sostenido⁴ que se entiende como un “*mecanismo excepcional a través del cual el Estado obliga a un particular a transferir un bien del cual es propietario, conforme a un procedimiento y causales determinadas por la norma constitucional y la ley. En el proceso de expropiación minera un concesionario de un derecho minero vigente y amparado en la declaratoria legal de utilidad pública e interés social que posee la minería, puede solicitar la expropiación de bienes inmuebles por naturaleza o por adhesión permanente y de los derechos constituidos sobre los mismos, que desea adquirir por ser indispensables para las edificaciones e instalaciones propias de la infraestructura y proyecto minero, para la realización de la extracción o captación de los minerales en el periodo de explotación y para el ejercicio de las servidumbres correspondientes*”.

Dichas prerrogativas se encuentran establecidas en los artículos 186 y siguientes de la Ley 685 de 2001 y en el cual se señalan como bienes expropiables los siguientes:

“ARTÍCULO 186. BIENES EXPROPIABLES. *Por ser la minería una actividad de utilidad pública e interés social, podrá solicitarse la expropiación de bienes inmuebles por naturaleza o adhesión permanente y de los demás derechos constituidos sobre los mismos, que sean indispensables para las edificaciones e instalaciones propias de la infraestructura y montajes del proyecto minero, para la realización de la extracción o captación de los minerales en el periodo de explotación y para el ejercicio de las servidumbres correspondientes.*

Excepcionalmente también procederá la expropiación en beneficio de los trabajos exploratorios.” (n.f.t)

Frente a la posibilidad de expropiar durante la exploración, continua la Ley 685 de 2001, indicando:

⁴ Ver entre otros los Conceptos 20131200251091 y 20191200269411.



Radicado ANM No: 20241200291011

“ARTÍCULO 193. EXPROPIACIÓN DURANTE LA EXPLORACIÓN. *En casos excepcionales en los que por la profundidad y duración de los trabajos de exploración por métodos de subsuelo, no puedan realizarse sin afectar el valor comercial o el disfrute de los predios, procederá pedir su expropiación por los procedimientos señalados en los artículos anteriores y se presentará un programa de exploración que sustente tal solicitud”.*

Por lo tanto, es claro que la expropiación puede realizarse directamente sobre los bienes inmuebles por naturaleza o por adhesión permanente, así como sobre todos los derechos que se posean sobre los mismos en los términos señalados por la norma aplicable.

Ahora bien, también corresponde destacar lo que respecta a la imposición de servidumbres, frente a lo cual el artículo 15 de la Ley 685 de 2001, establece:

“ARTÍCULO 15. NATURALEZA DEL DERECHO DEL BENEFICIARIO. *El contrato de concesión y los demás títulos emanados del Estado de que trata el artículo anterior, no transfieren al beneficiario un derecho de propiedad de los minerales "in situ" sino el de establecer, en forma exclusiva y temporal dentro del área otorgada, la existencia de minerales en cantidad y calidad aprovechables, a apropiárselos mediante su extracción o captación y a gravar los predios de terceros con las servidumbres necesarias para el ejercicio eficiente de dichas actividades.”*
(n.f.t.)

Frente a la servidumbre, el concepto 20171200246501 de esta Oficina Asesora precisó: “(...) el Código de Minas dispone que las servidumbres mineras se constituyen como una garantía para el ejercicio eficiente de la industria minera en todas sus fases y etapas (...) su constitución se da por motivos de utilidad pública e interés social entre un tercero y el concesionario minero”. En esos términos se entiende que las servidumbres en materia minera, conforme a lo dispuesto en el artículo 168 del Código de Minas, son “*legales o forzosas*”, es decir son impuestas por la ley, sin perjuicio del pago de la indemnización por los detrimentos que pueda ocasionar en los “*predios ubicados dentro o fuera del área objeto del título minero*”⁵.

Ahora bien, en relación con la constitución de servidumbres mineras, el artículo 27 de la Ley 1955 de 2019 dispone:

“ARTÍCULO 27. SERVIDUMBRE MINERA. *El procedimiento para la imposición de servidumbres mineras será el previsto en la Ley 1274 de 2009.”*

Por lo tanto, a partir de la entrada en vigor de la Ley 1955 de 2019⁶, el titular minero que se encuentre interesado en iniciar el trámite para la imposición de servidumbres mineras deberá adelantar el procedimiento señalado en la Ley 1274 de 2009⁷, bajo el entendido que las disposiciones contenidas en la misma fueron integradas a la legislación minera y derogó todas las disposiciones que eran contrarias a la misma.

⁵ Artículo 166 del Código de Minas.

⁶ 25 de mayo 2019

⁷ Por la cual se establece el procedimiento de avalúo para las servidumbres petroleras.



Radicado ANM No: 20241200291011

Así las cosas, en materia minera, entendida como una actividad de utilidad pública e interés social, la imposición de servidumbres es de pleno derecho y procede para el ejercicio eficiente de la industria minera en todas las fases y etapas, por tanto, el trámite implica una fase de negociación directa entre las partes y en caso de que ésta resulte fallida, el interesado podrá acudir a la jurisdicción ordinaria con el título minero vigente con el fin hacer efectivo el derecho, conforme a lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 685 de 2001. Por lo tanto, la imposición de servidumbres procede sobre los predios ubicados dentro o fuera del área objeto del título minero, independientemente de quien sea propietario, poseedor o dueño de las mejoras, y sin consideración del estado jurídico de los bienes sirvientes, ni de las medidas adoptadas por la autoridad ambiental competente, siempre que se cumplan los presupuestos legales establecidos para el efecto.

Así las cosas, ostentando título minero en la fase de exploración, la empresa titular, está habilitada para adelantar trabajos de exploración, en los términos indicados en la norma, pudiendo hacer uso de las figuras de servidumbre o expropiación en caso de ser necesario, esto sin perjuicio de los acuerdos que entre titular minero y dueño o poseedor de los inmuebles donde se ubique el título puedan celebrarse.

2. ¿Yo como dueño de un predio puedo conocer sobre el avance y finalidad de estos estudios o son reservados/confidenciales?

Frente a la reserva de la información en materia minera, el artículo 88 de la Ley 685 de 2001, establece:

“Artículo 88. Conocimiento y reserva de información. El concesionario suministrará al Sistema Nacional de Información Minera previsto en el Capítulo XXX la información técnica y económica resultante de sus estudios y trabajos mineros. Su divulgación y uso para cualquier finalidad por parte de la autoridad fiscalizadora o por terceros se hará luego de haber sido consolidada en el Sistema aludido, y sólo para los fines establecidos en este Código”.

De la lectura de la norma transcrita se evidencia que la información técnica y económica resultante de los estudios y trabajos mineros que realice el concesionario es confidencial y su divulgación sólo procede una vez haya sido consolidada en el Sistema Nacional de Información Minera.

3. ¿Para la exploración, la empresa minera debe contar con un plan para el manejo de los impactos ambientales derivados?

De conformidad con lo previsto en el artículo 195 de la Ley 685 de 2001, para todas las obras y trabajos de minería adelantados por contrato de concesión o por un título de propiedad privada del subsuelo, se incluirán en su estudio, diseño, preparación y ejecución, la gestión ambiental y sus costos, como elementos imprescindibles para ser aprobados y autorizados. En ningún caso la autoridad ambiental podrá otorgar permisos, concesiones, autorizaciones o licencias de orden ambiental, para obras y trabajos no amparados por un título minero.



Radicado ANM No: 20241200291011

Así el artículo 198 del mismo dispositivo jurídico establece que, los medios e instrumentos para establecer y vigilar las labores mineras por el aspecto ambiental, son los establecidos por la normatividad ambiental vigente para cada etapa o fase de las mismas, a saber, entre otros: Planes de Manejo Ambiental, Estudio de Impacto Ambiental, Licencia Ambiental, permisos o concesiones para la utilización de recursos naturales renovables, Guías Ambientales y autorizaciones en los casos en que tales instrumentos sean exigibles.

Así en fase de exploración, debe atenderse la Guía Minero – Ambiental de Exploración, la cual se constituye en una herramienta de consulta y orientación conceptual y metodológica para mejorar la gestión, manejo y desempeño minero-ambiental. Su objetivo es introducir al concesionario en los aspectos pertinentes al desarrollo de un programa de exploración basado en los Términos de Referencia mineros establecidos por el Estado. Los concesionarios mineros deben adoptar los lineamientos planteados en dicha guía de acuerdo con las características específicas y condiciones del área solicitada para exploración, a través de un manejo ambiental específico.

4. ¿Qué metodologías existen y son aplicables en los estudios de exploración minera?

Para adelantar los estudios en la fase de exploración minera, se deben seguir los términos de referencia adoptados a través de la Resolución 143 de 2017 modificada por la Resolución 299 de 2018, destacando que en virtud de lo previsto en el artículo 60 de la Ley 685 de 2001, por virtud de la autonomía empresarial que reviste al concesionario minero, en la ejecución de los estudios, trabajos y obras de exploración, montaje, construcción, explotación, beneficio y transformación, este tendrá completa autonomía técnica, industrial, económica y comercial, por tanto podrá escoger la índole, forma y orden de aplicación de los sistemas y procesos y determinar libremente la localización, movimientos y oportunidad del uso y dedicación del personal, equipos, instalaciones y obras.

Adicionalmente como apoyo para el desarrollo de los estudios geológico-mineros y la presentación de documentos técnicos, se encuentran las guías de buenas prácticas mineras por depósito, que pueden ser consultadas en <https://www.anm.gov.co/?q=guias-buenas-practicas-mineras>

5. ¿Cómo se pasa de la exploración a la explotación? Entiendo que se debe contar con una licencia ambiental, entonces ¿cómo podría hacer seguimiento a este caso?

En efecto para adelantar las labores amparadas por un título minero en las etapas de construcción y montaje y explotación, resulta imperativo acreditar licencia ambiental o plan de manejo ambiental.⁸

Lo anterior teniendo en cuenta que la Ley 685 de 2001, señala en su artículo 205, que “Con base en el Estudio de Impacto Ambiental la autoridad competente otorgará o no la Licencia Ambiental para

⁸ Decreto 1076 de 2015 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible – Artículos 2.2.2.3.1.3, 2.2.2.3.2.1, 2.2.2.3.2.2, 2.2.2.3.2.3.



Radicado ANM No: 20241200291011

la construcción, el montaje, la explotación objeto del contrato y el beneficio y para las labores adicionales de exploración durante la etapa de explotación. Dicha autoridad podrá fundamentar su decisión en el concepto que al Estudio de Impacto Ambiental hubiere dado un auditor externo en la forma prevista en el artículo 216 de este Código.”

Concordante con la anterior disposición, el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 1076 de 2015, establece en su artículo 2.2.2.3.2.1. que: *“Estarán sujetos a licencia ambiental únicamente los proyectos, obras y actividades que se enumeran en los artículos 2.2.2.3.2.2 y 2.2.2.3.2.3 del presente decreto”*, siendo de competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y de las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y las autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002, el otorgamiento o no de licencias ambientales para la explotación minera⁹, conforme a los volúmenes de explotación que a continuación se enuncian:

“ARTÍCULO 2.2.2.3.2.2. Competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- otorgará o negará de manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades:

(...)

2. En el sector minero:

La explotación minera de:

a) Carbón: Cuando la explotación proyectada sea mayor o igual a ochocientos mil (800.000) toneladas/año;

b) Materiales de construcción y arcillas o minerales industriales no metálicos: Cuando la producción proyectada sea mayor o igual a seiscientos mil (600.000) toneladas/año para las arcillas o mayor o igual a doscientos cincuenta mil (250.000) metros cúbicos/año para otros materiales de construcción o para minerales industriales no metálicos;

c) Minerales metálicos y piedras preciosas y semipreciosas: Cuando la remoción total de material útil y estéril proyectada sea mayor o igual a dos millones (2.000.000) de toneladas/año;

d) Otros minerales y materiales: Cuando la explotación de mineral proyectada sea mayor o igual a un millón (1.000.000) toneladas/año.

(...)

ARTÍCULO 2.2.2.3.2.3. Competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales. Las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y las autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002, otorgarán o negarán la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades, que se ejecuten en el área de su jurisdicción.

⁹ Además de los proyectos, obras o actividades allí enunciados en los artículos 2.2.2.3.2.2 y 2.2.2.3.2.3 del Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 1076 de 2015



Radicado ANM No: 20241200291011

1. En el sector minero

La explotación minera de:

- a) **Carbón:** Cuando la explotación proyectada sea menor a ochocientas mil (800.000) toneladas/año;
- b) **Materiales de construcción y arcillas o minerales industriales no metálicos:** Cuando la producción proyectada de mineral sea menor a seiscientas mil (600.000) toneladas/año para arcillas o menor a doscientos cincuenta mil (250.000) metros cúbicos/año para otros materiales de construcción o para minerales industriales no metálicos;
- c) **Minerales metálicos, piedras preciosas y semipreciosas:** Cuando la remoción total de material útil y estéril proyectada sea menor a dos millones (2.000.000) de toneladas/año;
- d) **Otros minerales y materiales:** Cuando la explotación de mineral proyectada sea menor a un millón (1.000.000) toneladas/año.”

Así, dado que el trámite para la obtención de la licencia ambiental se surte ante las autoridades ambientales correspondientes, y que el seguimiento a este instrumento corresponde a las mismas, cualquier información a este respecto podrá consultarse a tales.

En los anteriores términos se da respuesta a su solicitud.

Atentamente,

IVÁN DARÍO GUAUQUE TORRES

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexos: NA
Copias: NA
Elaboró: Adriana Motta Garavito – Asesora Oficina Asesora Jurídica
Revisó: NA
Fecha de elaboración: 15/08/2024
Número de radicado que responde: 20241003289152
Tipo de respuesta: Total
Archivado en: Oficina Asesora Jurídica