



Bogotá, 08-07-2025 14:17 PM

Señor

RESERVADO

**Asunto:** Instrumento ambiental para contratos de concesión minera y certificado de estado de trámite. Respuesta radicado 20241003397702-20241003397692.

Cordial saludo.

En atención a la solicitud de concepto radicada en esta Agencia, de forma duplicada, bajo los números 20241003397702 y 20241003397692 del 10 de septiembre de 2024, relacionada con contratos de concesión en etapa de explotación y su instrumento ambiental aprobado o en proceso de aprobación, se precisa que de conformidad con lo establecido en el numeral 2º del artículo 12 del Decreto Ley 4134 de 2011 modificado por el Decreto 1681 de 2020, “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 concepto es emitido en los términos establecidos en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, razón por la cual carece de efectos vinculantes.

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

Hecha la anterior claridad se procede a dar respuesta a las preguntas planteadas, en el mismo orden en que fueron formuladas, tomando como base el insumo suministrado por la Vicepresidencia de Seguimiento, Control y Seguridad Minera, como área encargada del seguimiento y control a las obligaciones de los títulos mineros. Por lo que, ante inquietudes particulares sobre esta temática, o en tratándose de un caso particular podrá acudir a esta Vicepresidencia a quien corresponderá analizar el caso concreto para adoptar la decisión a que haya lugar.

**1. ¿Todos los contratos de concesión que son competencia de la ANM y están actualmente en etapa de explotación cuentan con Instrumento Ambiental aprobado?**



Sea lo primero indicar que a partir de la vigencia de la Ley 685 de 2001 - Código de Minas-, y de acuerdo con lo previsto en su artículo 14, únicamente se podrá constituir, declarar y probar el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal, mediante el contrato de concesión minera, debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional. Esto sin perjuicio de los derechos provenientes de las licencias de exploración, permisos o licencias de explotación, contratos de explotación y contratos celebrados sobre áreas de aporte, vigentes al entrar a regir este Código, y de las situaciones jurídicas individuales, subjetivas y concretas provenientes de títulos de propiedad privada de minas perfeccionadas antes de la vigencia de este estatuto.

En segundo lugar, de conformidad con lo establecido en el artículo 45 de la misma normativa, el contrato de concesión minera es el que se celebra entre el Estado y un particular para efectuar, por cuenta y riesgo de este, los estudios, trabajos y obras de exploración de minerales de propiedad estatal que puedan encontrarse dentro de una zona determinada y para explotarlos **en los términos y condiciones establecidos en este Código.**

En atención a lo anterior y de acuerdo con los artículos 82<sup>1</sup> y 85<sup>2</sup> de la Ley 685 de 2001, al finalizar la etapa de exploración, el concesionario debe presentar de forma simultánea el Programa de Trabajos y Obras junto con el estudio de impacto ambiental que demuestre la factibilidad ambiental del mismo. Sin la aprobación expresa de este estudio y la correspondiente Licencia Ambiental, no se podrá iniciar ninguna labor de explotación minera

Para la expedición de la Licencia Ambiental, el concesionario debe presentar ante la Autoridad Ambiental el Estudio de Impacto Ambiental (EIA). Este estu-

---

**1 ARTÍCULO 82. DELIMITACIÓN Y DEVOLUCIÓN DE ÁREAS.** Al finalizar el período de exploración se deberá presentar la delimitación definitiva de la zona del área contratada que va a quedar vinculada a los trabajos y obras de explotación, más las obras estrictamente necesarias para el beneficio, transporte interno, servicios de apoyo y obras de carácter ambiental para lo cual se deberán tener en cuenta los valores, ubicación y cálculo de las reservas existentes al igual que la producción esperada indicados en el Plan de Trabajos y Obras de explotación elaborado de acuerdo con el artículo 84 de este Código. Con oportunidad de esta delimitación, el concesionario estará obligado a devolver, en lotes contiguos o discontinuos, las partes del área que no serán ocupadas por los trabajos y obras mencionados. El área retenida deberá estar constituida por una extensión continua.

En todo caso, no se permitirá retener áreas en el contrato de concesión que no sean económicamente explotables.

El interesado, por razones de seguridad, podrá establecer una franja de terreno circundante de los lugares en los que se desarrollen los trabajos y de las zonas ocupadas por las instalaciones y obras.

**2 ARTÍCULO 85. ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL.** Simultáneamente con el Programa de Trabajos y Obras deberá presentarse el estudio que demuestre la factibilidad ambiental de dicho programa. Sin la aprobación expresa de este estudio y la expedición de la Licencia Ambiental correspondiente no habrá lugar a la iniciación de los trabajos y obras de explotación minera. Las obras de recuperación geomorfológica, paisajística y forestal del ecosistema alterado serán ejecutados por profesionales afines a cada una de estas labores. Dicha licencia con las restricciones y condicionamientos que imponga al concesionario, formarán parte de sus obligaciones contractuales.



dio debe incluir los elementos, informaciones, datos y recomendaciones que se requieran para describir y caracterizar el medio físico, social y económico del lugar o región de las obras y trabajos de explotación; los impactos de dichas obras y trabajos con su correspondiente evaluación; los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de esos impactos; las medidas específicas que se aplicarán para el abandono y cierre de los frentes de trabajo y su plan de manejo; las inversiones necesarias, así como, los sistemas de seguimiento de las mencionadas medidas, según lo establecido en los artículos 199 y 204 de la Ley 685 de 2001.

En consecuencia, para que el titular minero pueda iniciar las labores de explotación minera, debe contar de manera simultánea con: (i) el Programa de Trabajos y Obras aprobado, y (iii) la Licencia Ambiental correspondiente. Esta simultaneidad es una obligación de debida diligencia a cargo del concesionario, de manera tal que pueda iniciar las labores de explotación minera en los mismos tiempos previstos para cada una de las fases del contrato de concesión, lo cual guarda concordancia con lo previsto en el artículo 281 del Código de Minas, que condiciona la autorización de los trabajos de explotación a la acreditación previa de la licencia ambiental.

Ahora, de conformidad con lo previsto en el artículo 207<sup>3</sup> de la Ley 685 de 2001, la licencia ambiental para las obras y trabajos mineros se otorga de forma global para las **etapas de construcción, montaje, explotación, beneficio y transporte interno** de los correspondientes minerales.

En conclusión, conforme lo establecido en la normativa vigente y aplicable para adelantar las actividades propias de las etapas de construcción y montaje y explotación a través de un contrato de concesión minera, se debe entre otras cosas contar obligatoriamente con el acto administrativo que otorgue la correspondiente licencia ambiental o acreditar el instrumento ambiental correspondiente. En ese sentido, al consultar los títulos vigentes a cargo de la Vicepresidencia de Seguimiento, Control y Seguridad Minera, se establece que, con corte al 31 de mayo de 2025, existen 3.173 contratos en etapa de explotación que cuentan con instrumento de control ambiental aprobado por la autoridad ambiental competente.

## **2. ¿Hay contratos de concesión competencia de la ANM que estén en etapa de explotación y puedan ejecutar su labor extractiva presentando el estado de trámite del instrumento ambiental?**

---

**3 ARTÍCULO 207. CLASE DE LICENCIA.** La Licencia Ambiental para las obras y trabajos del concesionario se otorgará de manera global para la construcción, montaje, explotación, beneficio y transporte interno de los correspondientes minerales. La Licencia Ambiental comprenderá los permisos, autorizaciones y concesiones de carácter ambiental para hacer uso de los recursos necesarios en el proyecto minero. La vigencia de dichos permisos y concesiones será igual a la de la Licencia Ambiental.



Se reitera que, conforme a los artículos 85 y 207 de la Ley 685 de 2001, la Licencia Ambiental es un requisito esencial para iniciar las labores de explotación. Además, este instrumento cubre, las etapas de construcción, montaje, explotación, beneficio y transporte interno del mineral.

En este punto, la Oficina Asesora Jurídica se ha pronunciado sobre las etapas del contrato de concesión minera, señalado mediante conceptos 20183600012811 de 31 de enero de 2018, 20191200270261 de 23 de mayo de 2019, 20231200284741 de 31 de enero de 2023, entre otros, que una cosa es el transcurso del tiempo que genera el paso de una anualidad a otra y de una etapa contractual a otra y otra cosa es la acreditación de los requisitos que la ley exige para la iniciación y ejecución de los trabajos propios de una determinada etapa contractual.

La Ley 685 de 2001 contempla que el contrato de concesión minera se pactará por el término máximo de treinta (30)<sup>4</sup> años contados desde la fecha de su inscripción en el Registro Minero Nacional, correspondiendo en principio tres (3) años al periodo de exploración<sup>5</sup>, tres (3) años al periodo de construcción y montaje<sup>6</sup>, y el tiempo restante al periodo de explotación<sup>7</sup>.

Bajo este entendido la minuta del contrato de concesión establece en cada caso, la duración de cada uno de los periodos contractuales, siendo la regla general la señalada previamente. Ahora bien, en caso de que el titular pretenda ampliar o reducir el periodo de alguna de las etapas deberá hacer la solicitud correspondiente a la autoridad minera.

De esta manera, la ley y la minuta del contrato, establecen la duración de cada una de las etapas contractuales, destacando que el tránsito entre una etapa y

**4 ARTÍCULO 70. DURACIÓN TOTAL.** El contrato de concesión se pactará por el término que solicite el proponente y hasta por un máximo de treinta (30) años. Dicha duración se contará desde la fecha de inscripción del contrato en el Registro Minero Nacional.

**5 ARTÍCULO 71. PERÍODO DE EXPLORACIÓN.** Dentro de los tres (3) años siguientes a la fecha de inscripción del contrato, el concesionario deberá hacer la exploración técnica del área contratada. A solicitud del proponente podrá señalarse en el contrato un periodo de exploración menor siempre que no implique exonerarlo de las obligaciones mínimas exigidas para esta etapa del contrato.

**6 ARTÍCULO 72. PERÍODO DE CONSTRUCCIÓN Y MONTAJE.** Terminado definitivamente el periodo de exploración, se iniciará el periodo de tres (3) años para la construcción e instalación de la infraestructura y del montaje necesarios para las labores de explotación. Sin embargo el concesionario, sin perjuicio de su obligación de iniciar oportunamente la explotación definitiva, podrá realizar, en forma anticipada, la extracción, beneficio, transporte y comercialización de los minerales en la cantidad y calidad que le permitan la infraestructura y montajes provisionales o incipientes de que disponga. Para el efecto dará aviso previo y escrito a la autoridad concedente, de acuerdo con un Programa de Obras y Trabajos de la explotación provisional y anticipada.

**7 ARTÍCULO 73. PERÍODO DE EXPLOTACIÓN.** El periodo máximo de explotación será el tiempo de la concesión descontando los periodos de exploración, construcción y montaje, con sus prórrogas. Si el concesionario resolviere dar comienzo a la explotación formal y definitiva de los minerales aunque no estuvieren completas las obras y equipos de infraestructura y montaje, bien sea usando estas instalaciones y obras provisionales, así podrá proceder dando aviso a la autoridad concedente y sin perjuicio de su obligación de tener completas y en uso normal las obras e instalaciones definitivas dentro del plazo correspondiente.



otra, no se encuentra supeditado al cumplimiento de requisito alguno, sino al paso del tiempo; situación diferente es, que por falta de acreditación de los requisitos que la ley establece para la iniciación de los trabajos propios de una etapa, no puedan ejecutarse las actividades propias de la etapa de que se trate.

En este sentido, la Oficina Asesora Jurídica ha señalado en reiteradas ocasiones, -a través de conceptos con radicados 20141200341111 de 1 de octubre de 2014, y 20191200270261 de 23 de mayo de 2019, entre otros-, que el titular minero puede optar por solicitar la prórroga de etapas contractuales si acredita el cumplimiento de los requisitos legales. En caso contrario, el avance de las etapas continuará por el paso del tiempo, pero no podrá realizar actividades mineras de construcción y montaje y explotación si no cumple con las exigencias legales - tal como, por ejemplo, la obtención de la Licencia Ambiental.

En consecuencia, aunque el contrato avance a las etapas de construcción y montaje, así como a la de explotación según la cronología prevista, no será posible ejecutar las labores correspondientes a dichas etapas sin contar con la licencia ambiental definitiva, ya que la certificación de estado de trámite de la licencia no es equivalente al instrumento ambiental otorgado o aprobado por la Autoridad Ambiental.

Adicionalmente, el cumplimiento de las obligaciones deberá evaluarse según el momento en que se solicite el trámite correspondiente, siendo responsabilidad del titular minero acreditar dicha observancia conforme a lo establecido en la ley y en función de las anualidades del contrato.

En definitiva, la ejecución de actividades mineras en las etapas de construcción y montaje y explotación del contrato está condicionada al cumplimiento efectivo de los requisitos legales establecidos, tales como la acreditación del instrumento ambiental correspondiente, sin que sea válido sustituir este por certificaciones de estado de trámite.

**3. ¿Hay contratos de concesión competencia de la ANM que estén en etapa de explotación y no puedan ejecutar su labor extractiva debido a que la ANM no acreditó como documento válido la presentación del estado de trámite del instrumento ambiental?**

Frente al presente cuestionamiento, es importante reiterar que el desarrollo de actividades correspondientes a las etapas de construcción, montaje y explotación no puede adelantarse sin contar con la licencia ambiental debidamente aprobada y en firme. Tal como se señaló previamente (numeral 2), el simple hecho de que el contrato avance cronológicamente hacia dichas fases no habilita de manera automática al titular minero para ejecutar labores propias de la



etapa, pues para ello se requiere haber cumplido con los requisitos que establece la ley para el efecto.

En consecuencia, la certificación del estado de trámite no sustituye la aprobación formal del instrumento ambiental por parte de la autoridad competente, por lo que no resulta válida para dar inicio a actividades extractivas. El cumplimiento de los requisitos ambientales constituye una condición indispensable para la ejecución legal de estas etapas contractuales.

Adicionalmente, se reitera lo señalado en el numeral 1, en el sentido de que, dado que los tiempos de aprobación del estudio ambiental y del otorgamiento del instrumento/licencia ambiental por parte de la autoridad ambiental pueden diferir considerablemente de los plazos establecidos por la autoridad minera para la aprobación del Programa de Trabajos y Obras (P.T.O.), se exige la presentación de un certificado actualizado del estado del trámite de la licencia ambiental, con una antigüedad no mayor a tres meses, con el fin de que la autoridad minera cuente con información actualizada sobre el estado del trámite, y así evitar sanciones administrativas derivadas de demoras que escapan al control del concesionario. No obstante, la presentación de dicho certificado no habilita el inicio de las labores de construcción, montaje o explotación, aunque dichas etapas hayan comenzado a contarse en términos cronológicos.

**4. Considerando que según las preguntas 2 y 3, se diera la posibilidad que a unos contratos de concesión se les valiera el estado de trámite de Instrumento Ambiental y a otros no, ¿qué criterios tiene la ANM para realizar dicha discriminación?, ¿no se viola el derecho a la igualdad?**

En relación con la pregunta 4 se reitera la respuesta proporcionada en los puntos 2 y 3 de la presente comunicación, en la cuales se precisa que una vez se tengan aprobados el Programa de Trabajos y Obras - P.T.O. o instrumento técnico aplicable y la licencia ambiental o instrumento de control ambiental aplicable al proyecto minero, los concesionarios podrán iniciar las actividades de construcción, montaje y/o explotación, como se estipula en los artículos 84 y 85 de la Ley 685 de 2001.

Así las cosas, se tiene que sin la aprobación del PTO y la Licencia Ambiental, no es posible adelantar labores de construcción, montaje y/o explotación, constituyéndose ambos instrumentos tanto técnico como ambiental en elementos necesarios para realizar las actividades propias de dichas etapas, siendo esta la posición uniforme de la Autoridad Minera.

Adicionalmente, dado que el ordenamiento jurídico minero sufrió actualizaciones normativas que modificaron el trámite de las solicitudes mineras, sus requisitos de viabilidad y adicionaron obligaciones a cargo del titular minero, me-



diante la Resolución No. 1023 del 20 de marzo de 2025<sup>8</sup>, se actualizaron las minutas de contrato único de concesión minera, contratos de concesión especial para las Áreas de Reserva Especial, contratos de concesión con requisitos diferenciales, contrato de concesión con requisitos diferenciales con explotación anticipada, aquellos que nacen a partir de la devolución de áreas para la formalización minera y para los contratos de concesión minera para legalizaciones de minería de hecho y formalización minería tradicional.

Tras analizar las nuevas minutas de los contratos descritos en el Resolución No. 1023 del 20 de marzo de 2025, se evidencia frente al instrumento ambiental, lo siguiente:

- Para labores que se desarrollen en la etapa de exploración las actividades deben desarrollarse conforme a las guías minero-ambientales vigentes.
- Para las fases de construcción, montaje, explotación, beneficio y cualquier exploración complementaria durante la etapa de explotación, es necesario contar con el acto administrativo ejecutoriado y en firme proferido por la Autoridad Ambiental del otorgamiento de la licencia ambiental. Para el caso de las comunidades negras, se habla de Licencia Ambiental Diferencial y/o Global.
- Cuando los proyectos afecten territorios **con presencia de pueblos étnicos**, el concesionario debe adelantar el trámite de **consulta previa**.

No obstante, dado que los tiempos de aprobación del estudio ambiental por parte de la autoridad ambiental difieren significativamente de los plazos manejados por la autoridad minera para aprobar el Programa de Trabajos y Obras (P.T.O.), se exige la presentación de un certificado actualizado del estado del trámite de la licencia ambiental, con una antigüedad máxima de tres meses. Como ya se dijo, esta medida permite que la autoridad minera disponga de información actualizada sobre dicho trámite, a fin de evitar sanciones administrativas por demoras que escapen al control del concesionario. Sin embargo, la presentación de este certificado no autoriza el inicio de labores de construcción, montaje o explotación, a pesar de que ya de forma cronológica haya comenzado a contar dichas etapas.

En caso de incumplimiento, es decir, si el concesionario no presenta el acto administrativo de otorgamiento de la licencia ambiental o, en su defecto, el certificado actualizado, la Ley 685 de 2001, en su artículo 115, autoriza a la autoridad minera para evaluar la procedencia de imponer multas sucesivas de hasta treinta salarios mínimos mensuales por cada infracción, previa advertencia y con sujeción al procedimiento administrativo establecido en el artículo 287 del

<sup>8</sup> “Por medio de la cual se modifica la Resolución 656 del 01 de octubre de 2019, se establecen y adoptan unas minutas de contrato de concesión minera y se toman otras determinaciones”



Código de Minas<sup>9</sup> según lo que de acuerdo al análisis del caso particular por parte de la Autoridad Minera corresponda.

Para finalizar, en lo que respecta al derecho a la igualdad, le solicitamos remitirse a la respuesta correspondiente al numeral 5 de la presente comunicación, donde se desarrolla el principio constitucional de igualdad y su aplicación en los trámites a cargo de la Agencia Nacional de Minería.

### **1. ¿La Agencia Nacional de Minería - ANM es competente para dar validez a un estado de trámite y a otros no?**

En relación con la pregunta sobre si la Agencia Nacional de Minería (ANM) está facultada para reconocer o dar validez a ciertos estados de trámite y no a otros, es fundamental remitirnos al principio de igualdad y buen actuar administrativo que rigen a las entidades públicas.

De acuerdo con el principio constitucional de igualdad (art. 13 C.P.), las autoridades deben otorgar trato idéntico a situaciones equivalentes, salvo que exista una justificación objetiva, razonable y proporcional que fundamente una distinción.

Además, el artículo 209 de la Constitución Política establece que la [función administrativa](#) está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con

**9 ARTÍCULO 115. MULTAS.** Previo el procedimiento señalado en el artículo [287](#) de este Código, la autoridad concedente o su delegada, podrán imponer al concesionario multas sucesivas de hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales, cada vez y para cada caso de infracción de las obligaciones emanadas del contrato, siempre que no fuere causal de caducidad o que la autoridad concedente, por razones de interés público expresamente invocadas, se abstuviere de declararla.

La cuantía de las multas será fijada valorando, en forma objetiva, la índole de la infracción y sus efectos perjudiciales para el contrato.

La imposición de las multas estará precedida por el apercibimiento del concesionario mediante el procedimiento señalado en el artículo [287](#) de este Código.

**ARTÍCULO 287. PROCEDIMIENTO SOBRE MULTAS.** Para la imposición de multas al concesionario se le hará un requerimiento previo en el que se le señalen las faltas u omisiones en que hubiere incurrido y se le exija su rectificación. Si después del término que se le fije para subsanarlas, que no podrá pasar de treinta (30) días, no lo hubiere hecho o no justificare la necesidad de un plazo mayor para hacerlo, se le impondrán las multas sucesivas previstas en este Código. En caso de contravenciones de las disposiciones ambientales la autoridad ambiental aplicará las sanciones previstas en las normas ambientales vigentes.

Adicionalmente, el artículo 111 de la Ley 1450 de 2011 prevé que las multas pueden incrementarse hasta mil salarios mínimos mensuales por cada infracción relacionada con obligaciones contractuales, especialmente aquellas que conciernen a la seguridad minera.

**ARTÍCULO 111. MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES DE LOS TITULARES MINEROS.** Las multas previstas en el artículo 115 de la Ley 685 de 2001, se incrementarán hasta en mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, cada vez y para cada caso de infracción de las obligaciones contractuales, en particular de aquellas que se refieren a la seguridad minera.

Con base en esta disposición, el Ministerio de Minas y Energía reglamentó los criterios de graduación de multas a través de la Resolución 91544 de 2014, estableciendo rangos que van de uno a mil salarios mínimos, según la naturaleza y gravedad de la infracción.



fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Esto implica que, en materia de trámites, las entidades públicas no pueden discriminar entre tipos de solicitudes sin un sustento técnico y normativo claro.

La Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 3º, reafirma los principios que deben guiar todas las actuaciones administrativas, entre ellos el debido proceso, la igualdad, la imparcialidad, la buena fe, la moralidad, la transparencia, la publicidad, la eficiencia, la economía y la celeridad, a saber:

*“ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.*

*Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.*

*(...) 2. En virtud del principio de igualdad, las autoridades darán el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones bajo su conocimiento. No obstante, serán objeto de trato y protección especial las personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.*

Como se observa el numeral 2 desarrolla la igualdad frente a las actuaciones de la Administración, haciendo énfasis en dos aspectos ya contemplados por la Carta Política: la igualdad de trato entre iguales, y la necesidad de aplicar las medidas legales que permitan poner en pie de igualdad a las personas que por su especial condición se encuentren en una real situación de desigualdad frente a quienes deberían ser sus iguales según el derecho, medidas que en la doctrina y la jurisprudencia constitucional se han denominado de discriminación positiva.

Asimismo, el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 impone el deber de aplicar las normas y la jurisprudencia de manera uniforme a casos que presenten los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Para ello, las autoridades deben considerar las sentencias de unificación del Consejo de Estado al tomar decisiones en situaciones similares:

*ARTÍCULO 10. DEBER DE APLICACIÓN UNIFORME DE LAS NORMAS Y LA JURISPRUDENCIA. <Artículo CONDICIONALMENTE exequible> Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mis-*



*mos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas.*

En consecuencia, la Agencia Nacional de Minería no otorga validez discrecional a unos estados de trámite sobre otros. Todos los trámites presentados ante la ANM son evaluados bajo criterios técnicos y jurídicos uniformes, garantizando un tratamiento equitativo a todos los interesados. Solo en los casos en que la normativa vigente establezca expresamente condiciones diferenciadas, o existan fundamentos técnicos debidamente justificados, se aplicarán tratamientos distintos conforme a lo previsto en el marco legal. En ningún caso la ANM actúa de manera arbitraria o selectiva frente al reconocimiento o validez de un trámite. Reiterando que en todo caso un certificado de estado de trámite no hace las veces de licencia o instrumento ambiental.

Ahora bien, en su escrito se cita el artículo 26 de la Ley 2250 de 2022, el cual establece lo siguiente:

*“Artículo 26. Régimen de transición para los beneficiarios del derecho de preferencia. Los titulares mineros beneficiarios de los derechos de preferencia que contemplan la normatividad vigente, por ser proyectos que vienen en ejecución, mantendrán su instrumento de seguimiento y control ambiental adoptados, entre tanto que se adelanta ante la autoridad ambiental competente la actualización del mismo”.*

Lo anterior, para efectos de consultar:

## **2. ¿Según la ANM, esta actualización de Instrumento Ambiental a qué hace referencia?, ¿qué norma soporta la respuesta?**

Mediante oficio radicado No. 13002022E2014288 del 13 de octubre de 2022, la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se pronunció sobre el objeto de la consulta de la siguiente manera:

*“Nos remitiremos al artículo 26 de la Ley 2250 de 2022, que dispone: “Artículo 26. Régimen de transición para los beneficiarios del derecho de preferencia. Los titulares mineros beneficiarios de los derechos de preferencia que contemple la normatividad vigente, por ser proyectos que vienen en ejecución, mantendrán su instrumento de seguimiento y control ambiental adoptados, entre tanto que se adelanta ante la autoridad ambiental competente la actualización del mismo”. (Subrayado fuera de texto).*

*Conforme a la norma, se debe entender que, para aplicar el régimen de transición para los beneficiarios del derecho de preferencia, el legislador ha dispuesto que los beneficiarios mantengan el instrumento de control y se-*



guimiento ambiental, es decir, que estas personas cuenten con el instrumento ambiental “Vigente”, por lo tanto, no puede estar vencido.”

En línea con lo anterior, la citada Oficina Asesora mediante oficio 13002023E2004180 de 21 de febrero de 2023, se pronunció sobre el artículo 26 de la Ley 2250 de 2022 señalando:

*“(…) Para esta orientación citaremos el artículo 26 de la Ley 2250 de 2022, sobre el cual recae su consulta: “Régimen de transición para los beneficiarios del derecho de preferencia. Los titulares mineros beneficiarios de los derechos de preferencia que contempla la normatividad vigente, por ser proyectos que vienen en ejecución, mantendrán su instrumento de seguimiento y control ambiental adoptados, entre tanto que se adelanta ante la autoridad ambiental competente la actualización del mismo”. 1- Sobre su primer interrogante, en efecto este artículo es aplicable, en el sentido que el derecho de preferencia, siendo aplicable a los contratos mineros existentes, sobre los cuales se puede solicitar prórroga que se tramita ante la autoridad minera competente y quien debe pronunciarse si concede o no dicha prórroga del contrato minero (artículo 53 de la Ley 1753 de 2015 y demás normas concordantes) se debe tener en cuenta desde el ámbito ambiental, que en cualquier caso, y conforme con estas normas y, en especial con el artículo 26 de la Ley 2250 de 2022, que el contrato minero existente debe contar con el instrumento ambiental, mediante el cual se autorizó la actividad minera (de exploración o explotación minera) que debe estar vigente, para permitir continuar con las actividades mineras.*

*Una vez y en caso que se conceda la prórroga por parte de la autoridad minera, el titular minero deberá adelantar la actualización del instrumento ambiental que ampara la actividad. (...)”.*

Conforme a lo establecido en el artículo 26 de la Ley 2250 de 2022, se tiene que esta disposición se aplica siempre y cuando el instrumento ambiental, mediante el cual se autorizó la actividad minera esté vigente y una vez se conceda la prórroga por parte de la autoridad minera, el titular minero deberá tramitar ante la autoridad ambiental competente la actualización del instrumento ambiental que ampara dicha actividad.

**3. ¿Hay contratos de concesión competencia de la ANM que estén bajo el régimen de transición de la Ley 2250 del 2022 y que estén en etapa de explotación y puedan ejecutar su labor extractiva presentando el estado de trámite de la actualización, modificación o ajuste de Instrumento Ambiental?**

De acuerdo con lo establecido en el artículo 26 de la Ley 2250 de 2022, los titulares mineros a quienes aplique el derecho de preferencia allí establecido, pueden continuar con sus actividades, siempre que mantengan vigente el ins-



trumento de seguimiento y control ambiental original, y actualicen este instrumento ante la autoridad ambiental en los términos allí descritos.

Sin embargo, como se mencionó previamente, para ejecutar labores de explotación, la normativa establece que se requiere que el titular cuente con un instrumento ambiental debidamente expedido y vigente. Es decir, no es suficiente con presentar un certificado que indique el estado de trámite (actualización, modificación o ajuste): la licencia o instrumento ambiental debe estar formalmente aprobado y vigente al momento de iniciar la extracción.

Por lo tanto, aunque sea aplicable el derecho de transición previsto en la Ley 2250 de 2022, a los beneficiarios de licencias de explotación que hayan optado por la prórroga de este título minero y los beneficiarios de contratos mineros de pequeña minería celebrados en áreas de aporte, lo cierto es que no se pueden ejecutar labores extractivas únicamente con el estado de trámite, pues en todo caso la exigencia normativa prevista en el artículo 26 de la Ley 2250 de 2022, hace referencia expresa a la necesidad de contar con instrumento de seguimiento y control ambiental adoptado, mas no a certificado de estado de trámite. De allí que la actividad extractiva solo sea válida cuando dicho instrumento está formalmente expedido y en firme.

#### **4. ¿En qué casos para un contrato de concesión producto de la aplicación del derecho de preferencia no le es aplicable el régimen de transición del que trata la Ley 2250 del 2022 artículo 26?**

El artículo 26 de la Ley 2250 de 2022, establece un régimen de transición para los beneficiarios del derecho de preferencia, frente a lo que corresponde acudir al parágrafo primero del artículo 53 de la Ley 1753 de 2015, que establece:

*“(...) Los beneficiarios de licencias de explotación que hayan optado por la prórroga de este título minero y los beneficiarios de contratos mineros de pequeña minería celebrados en áreas de aporte, **tendrán derecho de preferencia para obtener nuevamente el área objeto del respectivo título minero mediante contrato de concesión en los términos y condiciones establecidos en el inciso 2° de este artículo.** Lo anterior sin perjuicio de lo dispuesto por la ley para las zonas de exclusión. Lo anterior siempre y cuando acredite estar al día con todas sus obligaciones y alleguen los estudios técnicos que fundamenten la viabilidad de continuar con las actividades de explotación (...).”*  
(Resaltado fuera de texto)

El parágrafo del artículo en mención fue reglamentado por el Gobierno Nacional - Ministerio de Minas y Energía que mediante Decreto 1975 de 2016<sup>10</sup> determinó los parámetros a tener en cuenta por parte de la Autoridad Minera Nacional, hoy Agencia Nacional de Minería -ANM-, para la evaluación costo-bene-

<sup>10</sup> “Por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, en lo relacionado con integración de áreas y prorrogas de contratos de concesión”.



ficio de las solicitudes de prórrogas y del derecho de preferencia de que trata el párrafo primero del artículo 53 de la Ley 1753 de 2015 y define en objeto y ámbito de aplicación que:

*“Artículo 2.2.5.2.2.6. Objeto. Objeto del presente decreto es determinar los parámetros a tener en cuenta por parte la Autoridad Minera Nacional la evaluación costo-beneficio de las solicitudes prórrogas y del derecho de preferencia que trata el Parágrafo primero del artículo 53 la Ley 1753 de 2015. Así mismo, fijar los criterios para que la Autoridad Minera Nacional pueda establecer nuevas condiciones contractuales y contraprestaciones adicionales a las regalías para las solicitudes de integración de áreas y prorrogas a que hace referencia el artículo 23 de la Ley 1753 de 2015.*

*Artículo 2.2.5.2.2.7. Ámbito de aplicación. Las disposiciones contenidas en el presente decreto, se aplicarán a la evaluación de las siguientes solicitudes:*

- (i) Prorroga de los contratos de Concesión perfeccionados con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015;*
- (ii) Integración de áreas de títulos mineros de cualquier régimen o modalidad, así estas no sean vecinas o colindantes, pero que pertenezcan a un mismo yacimiento minero y que se presenten con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015.*
- (iii) Derecho de preferencia de los beneficiarios de la licencia de explotación que hayan optado por la prórroga de este título minero y de los contratos mineros de pequeña minería celebrados en áreas de aporte.**

Asimismo, mediante Resolución 41265 de 2016<sup>11</sup> del Ministerio de Minas y Energía, se definió que el precitado acto administrativo aplica: “a los beneficiarios del derecho de preferencia de que trata el párrafo 1º del artículo 53 de la Ley 1753 de 2015”, distinguiendo los siguientes grupos:

*“(…)*

***a) Beneficiarios de licencias de explotación que hayan optado por la prórroga de este título minero, así:***

*(i) Beneficiarios de licencias de explotación que hayan hecho uso del derecho de prórroga en el término previsto por el artículo 46 del Decreto número 2655 de 1988 y la autoridad minera no haya resuelto tal solicitud.*

*(ii) Beneficiarios de licencia de explotación a quienes se les haya concedido la prórroga de que trata el artículo 46 del Decreto número 2655 de 1988, y se encuentren dentro del término de la prórroga.*

*(iii) Beneficiarios de licencias de explotación a quienes se les haya concedido la prórroga de que trata el artículo 46 del Decreto número 2655 de 1988, y a la fe-*

<sup>11</sup> “Por la cual se establecen los parámetros y condiciones para el ejercicio del derecho de preferencia de que trata el Artículo 2.2.5.2.2.13 del Decreto 1975 de 2016 ‘Por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, en cuanto se reglamenta los artículos 23 y 53 de la Ley 1753 del 9 de junio de 2015”



*cha de la presente resolución se encuentren con término vencido, pero sin acto administrativo de terminación.*

*(iv) Beneficiarios de licencias de explotación que habiendo optado por la prórroga de este título minero, tengan acto administrativo de terminación y no se haya cancelado su inscripción en el Registro Minero Nacional de acuerdo con el artículo 334 del Código de Minas;*

***b) Beneficiarios de contratos mineros de pequeña minería celebrados en áreas de aporte, así:***

*(i) Beneficiarios de contratos de aporte de pequeña minería que se encuentren vigentes.*

*(ii) Beneficiarios de contratos de aporte de pequeña minería con plazo vencido y sin acto administrativo de terminación.*

*(iii) Beneficiarios de contratos de aporte de pequeña minería con acto administrativo de terminación y que aún no se ha cancelado su inscripción en el Registro Minero Nacional, de acuerdo con el artículo 334 del Código de Minas.”*

A este respecto, esta Oficina Asesora Jurídica se ha pronunciado sobre el derecho de preferencia para las licencias de explotación, mediante concepto 20211200278471 de 28 de mayo de 2021, en el siguiente sentido:

*“(…) El parágrafo 1 del artículo 53 de la Ley 1753 de 2015 prevé el ejercicio del derecho de preferencia para obtener nuevamente el área objeto del título mediante contrato de concesión. Este derecho lo pueden ejercer los beneficiarios de licencias de explotación que hayan optado por la prórroga de ese título y los beneficiarios de contratos de mineros de pequeña minería en áreas de aporte, en los siguientes términos: (...)*

*De acuerdo con lo expuesto<sup>12</sup>, se tiene que los requisitos que deben cumplir los titulares mineros para acceder al derecho de preferencia son los siguientes:*

- 1. Ser beneficiarios de contratos mineros de pequeña minería en áreas de aporte.*
- 2. Ser beneficiarios de licencias de explotación y haber optado por la prórroga de ese título.*
- 3. Estar al día en las obligaciones del título minero*
- 4. Presentar los estudios técnicos que fundamenten la viabilidad de continuar con las actividades de explotación.*

*Por su parte, le corresponde a la autoridad minera realizar la evaluación costo - beneficio y podrá otorgar contrato de concesión en la misma área, siempre que se cumplan los requisitos y condiciones previstos en el Decreto 1975 de 2016 y la Resolución 41265 de 2016.*

*De acuerdo con lo anterior, es posible que se solicite el derecho de preferencia, pero como se establece en la norma este no es un privilegio automático y su fa-*

<sup>12</sup> Ver concepto Oficina Asesora Jurídica Agencia Nacional de Minería 20161200088991 del 15 de marzo de 2016



*cultad acarrea la celebración de un contrato de concesión. En otras palabras, en caso de optar por el derecho de preferencia los **beneficiarios de una licencia de explotación**, perderían los beneficios del Decreto- Ley 2655 de 1988 y tendrían que optar por un contrato de concesión en los términos del Código de Minas.*

*Realizadas las anteriores precisiones, sobre su pregunta se considera **que el titular de una licencia de explotación, que presentó prórroga de ese título minero podrá ejercer el derecho de preferencia de acuerdo con el párrafo 1 del artículo 53 de la Ley 1753 de 2015, siempre y cuando se cumplan los requisitos previstos en el Decreto 1975 de 2016 y la Resolución 4 1265 del 2016<sup>13</sup>, expedida por el Ministerio de Minas y Energía. (...) (n.f.t.)***

En conclusión, de acuerdo con lo antes expuesto, así como a lo señalado en los conceptos 20221200282791 y 20211200278471 de esta Oficina Asesora Jurídica, y en el concepto 2-2022-024528 emitido el 25 de octubre de 2022 por la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Minas y Energía, se establece de manera clara que el derecho de preferencia no es aplicable a todo titular de contrato de concesión. Este derecho solo aplica a beneficiarios de licencias de explotación que hayan optado por la prórroga de su título minero, así como a los beneficiarios de contratos mineros de pequeña minería celebrados en áreas de aporte, en los términos descritos en las normas previamente señaladas. Adicional el régimen de transición para los beneficiarios del derecho de preferencia, a que hace referencia el artículo 26 de la Ley 2250 de 2022, alude a proyectos que vienen en ejecución, los cuales mantendrán su instrumento de seguimiento y control ambiental adoptados, entre tanto que se adelanta ante la autoridad ambiental competente la actualización del mismo, no indicando que tal instrumento puede ser equivalente a un certificado de estado de trámite del mismo.

En los anteriores términos, damos respuesta de fondo a su solicitud, aclarando que los conceptos emitidos por esta Oficina como respuesta a la petición realizada en ejercicio del derecho a formular consultas, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Cordialmente,



**AURA LILIANA PÉREZ SANTISTEBAN**

<sup>13</sup> "Por la cual se establecen los parámetros y condiciones para el ejercicio del derecho de preferencia de que trata el artículo 2.2.5.2.2.14 del Decreto 1975 de 2016 'por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Minas y Energía, 1073 de 2015, en lo relacionado con integración de Áreas y prórrogas de contratos de concesión"



Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

**Anexos:** 0

**Copia:** No aplica

**Elaboró:** Claudia Gómez Prada - Abogada Oficina Asesora Jurídica  
Carolina Lozada Urrego - Abogada Vicepresidencia de Seguimiento, Control y Seguridad Minera

**Revisó:** Adriana Motta Garavito- Abogada Oficina Asesora Jurídica

**Fecha de elaboración:** 16/06/2025

**Número de radicado que responde:** 20241003397702-20241003397692

**Tipo de respuesta:** Total