



Bogotá D.C., 21-08-2025 14:04 PM

Señora

RESERVADO

Asunto: Petición radicado 20241003432332 – Concepto jurídico sobre la explotación Minera en territorios baldíos, servidumbres mineras en predios baldíos.

Cordial saludo.

En atención a la solicitud radicada bajo el número 20241003356012 de 26 de septiembre 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"*, modificado por el Decreto 1681 de 2020, 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 encargado.

Dado que las preguntas apuntan a resolver la misma inquietud, hacen referencia al tema de la explotación minera en territorios baldíos, servidumbres mineras en predios baldíos, se aclara que las respuestas proporcionadas se absolverán desde el ámbito de competencia de la Agencia Nacional de Minería (ANM), y conforme a lo establecido por Ley 685 de 2001 (Código de Minas), en lo relacionado con la regulación de actividades mineras, contratos de concesión y servidumbres mineras.



Por otra parte, las preguntas que se refieran o involucren la funciones y normatividad referente a la administración de terrenos baldíos, la autoridad competente es la Agencia Nacional de Tierras (ANT), según el Decreto 2363 de 2015¹.

Asimismo, las autoridades ambientales (como la ANLA o las Corporaciones Autónomas Regionales) tienen competencia en asuntos relacionados con licencias ambientales conforme a su jurisdicción, y las autoridades municipales (alcaldías) en la gestión inicial de servidumbres mineras, conforme los requisitos, condiciones y procedimiento en el artículo 27 de la Ley 1955 de 2019 (por la cual se expide el Plan nacional de Desarrollo 2019-2022).

Hechas estas precisiones, se procede a dar respuesta a sus inquietudes en los siguientes términos:

1. ¿El contrato de concesión minera sirve como documento para reemplazar el Certificado de Libertad y Tradición y/o Certificado de Sana Posesión en territorios baldíos, de conformidad con lo estipulado en el artículo 58 de la Ley 685 de 2001?

El contrato de concesión minera, según el artículo 58 de la Ley 685 de 2001, otorga al concesionario el derecho exclusivo y temporal de realizar estudios, trabajos y obras necesarias para explorar y explotar minerales dentro del área concedida, así como para instalar equipos, obras y servicios relacionados con servidumbres mineras. No obstante, este título no sustituye al Certificado de Libertad y Tradición ni al Certificado de Sana Posesión, documentos con finalidades distintas.

La Agencia Nacional de Minería (ANM), en desarrollo del Decreto-Ley 4134 de 2011² modificado por el Decreto 1681 de 2020, tiene entre sus funciones la administración integral del recurso minero del Estado, el otorgamiento, seguimiento, control y fiscalización de títulos mineros, así como la gestión del Registro Minero Nacional y la regulación de los procedimientos técnicos relacionados con la actividad minera. Es decir, la ANM regula exclusivamente

¹ Decreto 2363 de 2015 "Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, y se fija su objeto y estructura orgánica."

² Decreto-Ley 4134 de 2011 Por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, ANM, se determina su objetivo y estructura orgánica.



los derechos sobre los recursos mineros, sin conferir derechos sobre la propiedad o posesión del suelo.

Por su parte, los Certificados de Libertad y Tradición y de Sana Posesión están vinculados a la propiedad o posesión de la superficie terrestre. Su expedición corresponde, a las oficinas de registro de instrumentos públicos.

Por otra parte, resulta necesario precisar que, tratándose de bienes baldíos, su administración y disposición le corresponde a la Agencia Nacional de Tierras, como máxima autoridad de las tierras de la Nación, función atribuida a dicha entidad en el numeral 11 del artículo 4 del Decreto 2363 de 2015.

Así mismo, la propiedad de los terrenos baldíos adjudicables solo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través de la Agencia Nacional de Tierras, y sus ocupantes no tienen la calidad de poseedores.

Lo anterior para señalar que la Agencia Nacional de Minería, no tiene competencia alguna para realizar intervención sobre los bienes baldíos de la nación, y a su vez que el contrato de concesión minera no transmite derechos de propiedad ni acredita posesión y ocupación sobre la superficie, pues se limita a regular el aprovechamiento de los recursos mineros de propiedad estatal.

La jurisprudencia ha reforzado esta distinción: la Corte Constitucional, en la Sentencia C-983 de 2010, reafirma que *"los minerales de cualquier clase y ubicación ... 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"* De igual manera, ha señalado que el Estado puede otorgar *"derechos especiales de uso"* sobre esos recursos, sin implicar la transferencia de la propiedad superficiaria.³

³ En relación con estas disposiciones, la Corte ha reiterado lo establecido en los artículos 332, 334, 360 y 80 de la Constitución Política, en cuanto a que el Estado es el propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos de conformidad con las leyes preexistentes, sobre la facultad de intervención del Estado en la explotación de los recursos naturales y uso del suelo, así como sobre la planificación, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales. Igualmente, esta Corporación ha analizado el régimen legal de propiedad de los recursos mineros, establecido en los artículos 5º, 7º y 10 de la Ley 685 de 2001, determinando la constitucionalidad del precepto que estatuye que 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.



2. ¿El contrato de concesión faculta o cataloga al titular minero como poseedor o tenedor del territorio baldío a explotar?

El contrato de concesión minera, conforme a lo previsto en los artículos 15 y siguientes de la Ley 685 de 2001, no transfiere al titular minero un derecho de propiedad de los minerales ni lo convierte en poseedor o tenedor del terreno superficial, -donde estos se encuentren-, incluidos los baldíos. Este contrato otorga exclusivamente un derecho personal, exclusivo y temporal para explorar y explotar los minerales de propiedad del Estado dentro del área concesionada, sin afectar la propiedad ni la posesión del suelo.

En el caso de los terrenos baldíos, tal y como su expuso en el numeral anterior su administración y disposición corresponde exclusivamente a la Agencia Nacional de Tierras (ANT), en los términos del Decreto 2363 de 2015, y sus ocupantes no tienen calidad de poseedores conforme al Código Civil, tal como se menciona en el artículo 65 de la Ley 160 de 1994. Por lo tanto, Cualquier solicitud o reconocimiento de derechos sobre dichos terrenos debe tramitarse ante dicha entidad, de manera independiente al procedimiento de contratación minera.

De conformidad con el Decreto Ley 4134 de 2011 modificado por el Decreto 1681 de 2020, la Agencia Nacional de Minería (ANM) tiene a su cargo la administración integral del recurso minero, lo cual incluye el seguimiento y control de los contratos de concesión minera, pero no implica competencia para decidir sobre derechos del suelo o su ocupación.

Finalmente, en cuanto a la relación entre el contrato de concesión y la tenencia o posesión del terreno, resulta aplicable lo expuesto en la respuesta anterior respecto a la interpretación de la Corte Constitucional en la Sentencia C-983 de 2010, en la cual se aclara que el derecho minero recae exclusivamente sobre el subsuelo y no afecta la titularidad o situación jurídica del terreno en donde se ejerce la actividad.

3. ¿Se debe celebrar un contrato de arrendamiento con la entidad territorial municipal donde se va a ejecutar el proyecto, considerando que es un territorio baldío?

Desde las disposiciones mineras, no se establece el deber de celebrar un contrato de arrendamiento para los efectos descritos. En estos casos, el contrato de concesión minera —regulado por la Ley 685 de 2001— confiere



al titular el derecho 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, en los términos de los artículos 15 y 58 de dicha ley, escapando de las competencias de la ANM pronunciarse sobre la gestión relacionada con la ocupación o formalización del derecho de uso sobre terrenos baldíos, por lo que deberá dirigirse a las autoridades pertinentes como la ANT, y demás concernidas.

4. ¿Para el desarrollo de un proyecto minero en territorios baldíos, se debe tramitar servidumbre minera? ¿Ante qué autoridad se realiza el trámite y cuál es su normatividad?

Para el desarrollo de un proyecto minero en territorios baldíos puede ser necesario el trámite de una servidumbre minera, en aquellos casos en que el titular requiera el uso del terreno superficiario sin ser propietario ni poseedor del mismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 58⁴ de la Ley 685 de 2001. La servidumbre minera constituye un instrumento legal que permite al concesionario ejecutar las actividades necesarias para el desarrollo de la fase de exploración o explotación, sin transferir derechos de propiedad sobre el terreno.

En el caso de terrenos baldíos, la ANT regula el procedimiento conforme al Acuerdo 29 de 2017, modificado por el Acuerdo 161 de 2021, que establece lineamientos para servidumbres derivadas de actividades de utilidad pública, como la minería (artículo 13 de la Ley 685 de 2001).

El Concepto ANM No. 20221200282381 de 2022 precisa que, aunque las servidumbres mineras existen por ministerio de la ley⁵, su ejercicio (forma y

⁴ Artículo 58. Derechos que comprende la concesión. El contrato de concesión otorga al concesionario, en forma excluyente, la facultad de efectuar dentro de la zona concedida, los estudios, trabajos y obras necesarias para establecer la existencia de los minerales objeto del contrato y para explotarlos de acuerdo con los principios, reglas y criterios propios de las técnicas aceptadas por la geología y la ingeniería de minas. Comprende igualmente la facultad de instalar y construir dentro de dicha zona y fuera de ella, los equipos, servicios y obras que requiera el ejercicio eficiente de las servidumbres señaladas en este Código.

⁵ Artículo 168. Carácter legal. Las servidumbres en beneficio de la minería son legales o forzosas. La mención que de algunas de ellas se hace en los artículos siguientes es meramente enunciativa.



alcance) debe negociarse conforme a la Ley 1274 de 2009⁶, según lo ordenado por el artículo 27 de la Ley 1955 de 2019⁷.

Normatividad aplicable:

- Ley 685 de 2001: Artículos 58, 168, 184, 197–216 y 285 (servidumbres mineras).
- Decreto 2363 de 2015: “Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, y se fija su objeto y estructura orgánica.”
- Acuerdo 29 de 2017 y Acuerdo 161 de 2021 (ANT): Regulación de servidumbres en baldíos.
- Ley 1274 de 2009 y Ley 1955 de 2019 (artículo 27): Procedimiento de negociación de servidumbres.

5. ¿En qué término procesal se debe adelantar el proceso de servidumbre minera en territorios baldíos, previamente a la obtención del contrato de concesión, licencia ambiental, durante la ejecución del proyecto o cuál etapa?

La imposición de servidumbres mineras no constituye un requisito previo para la suscripción del contrato de concesión minera⁸ ni para la obtención de la licencia ambiental. Tal como se indicó en la respuesta anterior, el procedimiento de servidumbre minera regulado por la Ley 1274 de 2009 según remisión del artículo 27 de la Ley 1955 de 2019 debe adelantarse, en principio, durante la etapa de ejecución del proyecto minero, cuando se identifican las necesidades puntuales de acceso u ocupación del terreno superficiario.

En el caso de terrenos baldíos, conforme se explicó en las respuestas anteriores, se debe tener en cuenta lo previsto en el Acuerdo 29 de 2017⁹

⁶ Por la cual se establece el procedimiento de avalúo para las servidumbres petroleras.

⁷ ARTÍCULO 27. SERVIDUMBRE MINERA. El procedimiento para la imposición de servidumbres mineras será el previsto en la Ley 1274 de 2009.

⁸ Artículo 169. Época para el establecimiento de las servidumbres. Las servidumbres necesarias para las obras y trabajos de exploración podrán ejercitarse desde el perfeccionamiento del contrato de concesión y las que se requieran para la construcción, montaje, explotación, acopio, beneficio y transformación desde cuando quede aprobado el Programa de Obras y Trabajos y otorgada la Licencia Ambiental, si ésta fuere necesaria. Todo sin perjuicio de lo que se acuerde con el dueño o poseedor del predio sirviente.

⁹ “Por el cual se establece los lineamientos para la regulación y formalización de las servidumbres derivadas de la actividad de utilidad pública sobre los baldíos de la nación”



expedido por la Agencia Nacional de Tierras, modificado por el Acuerdo 161 de 2021¹⁰,

De igual manera, el trámite de servidumbre debe analizarse en función del diseño técnico, jurídico y ambiental del proyecto, y usualmente se promueve una vez obtenida la licencia ambiental, en la fase de implementación del proyecto.

6. ¿Cuáles son los requisitos para adelantar el proceso de servidumbre minera en territorios baldíos?

Para el trámite de servidumbres mineras en terrenos baldíos, es necesario atender los lineamientos previstos en el Acuerdo 29 de 2017, modificado por el Acuerdo 161 de 2021 de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), que regula la formalización de servidumbres derivadas de actividades de utilidad pública, como la minería. La ANT es la autoridad competente para verificar la condición jurídica del baldío y autorizar su uso, en coordinación con la Agencia Nacional de Minería (ANM), que supervisa el cumplimiento de las obligaciones mineras de conformidad con lo establecido en el Decreto Ley 4134 de 2011.

En ese sentido, para su conocimiento, se resalta lo indicado en el Concepto Jurídico ANM Radicado No. 20221200282381, en el que se precisa:

"La competencia para adelantar actuaciones relacionadas con la declaratoria, administración y titulación de terrenos baldíos corresponde a la Agencia Nacional de Tierras – ANT, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 160 de 1994 y el Decreto 2363 de 2015, sin que la Agencia Nacional de Minería tenga injerencia en dichos trámites".

En atención a lo anterior, y reiterando lo allí expuesto, la actuación de la ANM debe limitarse estrictamente al ámbito de sus funciones en materia minera, remitiendo a la autoridad competente los asuntos relacionados con la gestión y disposición de baldíos. Este proceder asegura el cumplimiento del marco legal vigente y evita la duplicidad de competencias entre entidades.

¹⁰ Establece lineamientos para la regulación y formalización de servidumbres derivadas de actividades de utilidad pública e interés social que recaen sobre predios baldíos de la nación.



7. ¿Se puede solicitar la adjudicación de terrenos baldíos necesarios para el desarrollo del proyecto minero?

La solicitud de adjudicación de terrenos baldíos es un trámite de competencia exclusiva de la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

Por lo tanto, la Agencia Nacional de Minería (ANM) no tiene competencia para resolver esta solicitud. Para obtener información o gestionar dicho trámite, se debe acudir directamente a la ANT, como entidad responsable.

8. ¿Qué mecanismos existen para la adquisición de los derechos superficarios de estos baldíos necesarios para el desarrollo del proyecto?

La adquisición de derechos sobre terrenos baldíos es competencia exclusiva de la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

En consecuencia, los mecanismos relacionados con la disposición, uso o adjudicación de baldíos deben consultarse y gestionarse directamente ante dicha entidad.

9. ¿Como titular de un contrato de concesión minera, se tiene derecho a expropiar bienes baldíos?

El contrato de concesión minera otorga al titular derechos para explorar y explotar los recursos minerales objeto del título, así como a utilizar los terrenos necesarios para el desarrollo del proyecto minero mediante las figuras previstas en la ley, como la expropiación de bienes, al respecto me permito transcribir a parte del concepto Jurídico ANM No. 20221200282381, que al respecto manifiesta lo siguiente:

"3. De la expropiación en los proyectos mineros

De conformidad con lo definido en el artículo 186 del Código de Minas, 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 período de explotación y para el ejercicio de las servidumbres correspondientes.

En tal sentido, la expropiación se puede definir como aquel 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 determinados por la constitución y la ley.

Ahora bien, y de acuerdo con lo conceptuado por esta Oficina en el oficio con radicado No. 20191200269411 del 19 de marzo de 2019, resulta importante precisar que, en materia minera, y de conformidad con lo establecido en el artículo 317 de la ley 685 de 2001, le correspondería a esta Entidad, como autoridad minera concedente de títulos mineros en todo el territorio nacional, adelantar la etapa administrativa previa al proceso de expropiación."

A pesar de lo anterior, en respuesta a su inquietud sobre si contrato concesión confiere derechos para adelantar procesos de expropiación sobre terrenos baldíos, dada la naturaleza pública y el régimen especial de administración por parte del Estado, como se ha mencionado en las respuestas anteriores, la competencia para resolver de los mismos corresponde a la Agencia Nacional de Tierras.

Al respecto nuevamente resulta pertinente transcribir aparte del Concepto Jurídico ANM Radicado No. 20221200282381, en donde se precisa lo siguiente:

- "5. ¿Se puede solicitar la adjudicación de terrenos baldíos necesarios para desarrollo del proyecto minero? Si es así que ¿Qué requisitos se deben cumplir para dicha adjudicación?*
- 6. De no ser posible dicha adjudicación, ¿qué mecanismos existen para la adquisición de los derechos superficiales de estos baldíos necesarios para el desarrollo del proyecto?*
- 7. ¿Los ocupantes de dichos baldíos deben de ser indemnizados? ¿Mediante que mecanismo se deben indemnizar y cumpliendo que normatividad?*

Teniendo en cuenta lo expuesto a lo largo del presente oficio, no es la Agencia Nacional de Minería la entidad competente para



resolver dicha inquietud. Para ello se deberá consultar a la Agencia Nacional de Tierras, por ser la entidad competente para ello.”

En atención a lo anterior, se reitera lo expuesto en el mencionado concepto con respecto a que la actuación de la ANM debe circunscribirse estrictamente al ámbito de sus funciones en materia minera, remitiendo a la autoridad competente los asuntos que se enmarquen en la gestión y disposición de baldíos. Lo anterior garantiza la observancia del marco legal y evita duplicidad de actuaciones entre entidades.

En consecuencia, cualquier actuación que implique el uso o destinación de terrenos baldíos debe tramitarse ante la Agencia Nacional de Tierras, que es la única entidad competente para decidir sobre su adjudicación, ocupación o aprovechamiento.

En los anteriores términos, damos respuesta de fondo a su solicitud, aclarando que los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas, no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Cordialmente,

AURA LILIANA PEREZ SANTISTEBAN

Jefe de la Oficina Asesora Jurídica (E)

Anexos: Radicado ANM No: 20221200282381

Copia: “No aplica”.

Elaboró: Rafael Enrique Ríos Osorio.

Revisó: Adriana Motta Garavito.

Fecha de elaboración: 22/07/2025

Número de radicado que responde: 20241003432332

Tipo de respuesta: consulta.

Archivado en: “No aplica”.