



Bogotá, 17-12-2025 17:10 PM

RESERVADO

**Asunto:** Concepto sobre procedimiento detallado para el ejercicio del derecho de prelación por parte de comunidades étnicas (comunidades indígenas o afrodescendientes) y propuesta de contrato de concesión minera. Radicado ANM 20251004242402.

Cordial saludo.

En atención a la solicitud con radicado 20251004242402 de 24 de octubre de 2025, en relación con la materia objeto del 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 área misional o entidad encargada.

Así mismo, se advierte que el mismo no está dirigido a solucionar o definir situaciones concretas, ni a prestar asesoría en asuntos de interés particular, pues no tiene carácter vinculante, ni compromete la responsabilidad de la Oficina Asesora Jurídica, por lo que será el área encargada, la que deberá tomar las decisiones a que haya lugar en el caso concreto y particular, de conformidad con las competencias legales asignadas, y acorde con las connotaciones que revista el caso objeto de estudio y la normativa aplicable al mismo.

Así las cosas, la solicitud se enmarca en recabar información sobre procedimiento detallado para el ejercicio del derecho de prelación por parte de comunidades étnicas (comunidades indígenas o afrodescendientes) y propuesta de contrato de concesión minera.



En ese sentido, la Oficina Asesora Jurídica de la ANM se permite puntualizar lo siguiente:

- **El derecho de prelación de comunidades étnicas**

El Código de Minas (Ley 685 de 2001) consagra a partir de su artículo 121 lo relativo a Grupos Étnicos estableciendo que todo explorador o explotador de minas está en la obligación de realizar sus actividades de manera que no vayan en desmedro de los valores culturales, sociales y económicos de las comunidades y grupos étnicos ocupantes real y tradicionalmente del área objeto de las concesiones o de títulos de propiedad privada del subsuelo.

A su turno los artículos 122<sup>1</sup>, 124<sup>2</sup>, 131<sup>3</sup>, 133<sup>4</sup> y 134<sup>5</sup> del Código de Minas establecieron que los grupos indígenas y las comunidades negras ubicados en zonas mineras indígenas, zonas mineras de comunidades negras y zonas mineras mixtas, tendrían prelación para que la Autoridad Minera les otorgara un contrato de concesión minera que puede comprender uno o varios minerales.

Así, a voces del artículo 122 ibídem toda propuesta de particulares para explorar y explotar minerales dentro de las zonas mineras indígenas será resuelta con la participación de los representantes de las respectivas comunidades indígenas y sin perjuicio del derecho de prelación que se consagra en el artículo [124](#) del Código de Minas por virtud del cual las comunidades y grupos indígenas tendrán prelación para que la autoridad minera les otorgue concesión sobre los yacimientos y depósitos mineros ubicados en una zona minera indígena.

---

<sup>1</sup> Artículo 122. Zonas Mineras Indígenas. <Artículo CONDICIONALMENTE exequible> <Inciso 1o. CONDICIONALMENTE exequible> La autoridad minera señalará y delimitará, con base en estudios técnicos y sociales, dentro de los territorios indígenas, zonas mineras indígenas en las cuales la exploración y explotación del suelo y subsuelo mineros deberán ajustarse a las disposiciones especiales del presente Capítulo sobre protección y participación de las comunidades y grupos indígenas asentados en dichos territorios. Toda propuesta de particulares para explorar y explotar minerales dentro de las zonas mineras indígenas será resuelta con la participación de los representantes de las respectivas comunidades indígenas sin perjuicio del derecho de prelación que se consagra en el artículo [124](#) de este Código.

<sup>2</sup> Artículo 124. Derecho de prelación de grupos indígenas. Las comunidades y grupos indígenas tendrán prelación para que la autoridad minera les otorgue concesión sobre los yacimientos y depósitos mineros ubicados en una zona minera indígena. Este contrato podrá comprender uno o varios minerales.

<sup>3</sup> Artículo 131. Zonas Mineras de Comunidades Negras. Dentro de los terrenos baldíos ribereños, adjudicados por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria como propiedad colectiva de una comunidad negra, a solicitud de ésta, la autoridad minera podrá establecer zonas mineras especiales, y establecerá la extensión y linderos de dichas zonas. Dentro de estas zonas la autoridad concedente a solicitud de la autoridad comunitaria otorgará concesión como titular a la aludida comunidad y no a sus integrantes individualmente considerados.

<sup>4</sup> Artículo 133. Derecho de prelación de las Comunidades Negras. Las comunidades negras tendrán prelación para que la autoridad minera les otorgue concesión sobre los yacimientos y depósitos mineros ubicados en una zona minera de comunidad negra. Esta concesión podrá comprender uno o varios minerales y le serán aplicables las disposiciones del presente Capítulo.

<sup>5</sup> Artículo 134. Zonas Mineras Mixtas. La autoridad minera dentro de los territorios ocupados indistintamente por pueblos indígenas y comunidades negras, establecerá zonas mineras mixtas en beneficio conjunto o compartido de estas minorías a solicitud de uno o los dos grupos étnicos. En estas zonas serán aplicables las disposiciones del presente Capítulo.



En igual sentido las comunidades negras tendrán prelación para que la autoridad minera les otorgue concesión sobre los yacimientos y depósitos mineros ubicados en una zona minera de comunidad negra, según lo establece el ya citado artículo 133 ibídem.

En particular frente a las comunidades negras es preciso señalar que mediante la Ley 70 de 1993 por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política, y por medio de la cual se reconoce a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva, en su Capítulo V sobre Recursos mineros, artículo 26, se establece que el Ministerio de Minas y Energía de oficio o a petición de las comunidades negras de que trata esta ley, podrá señalar y delimitar en las áreas adjudicadas a ellos zonas mineras de comunidades negras en las cuales la exploración y la explotación de los recursos naturales no renovables deberá realizarse bajo condiciones técnicas especiales sobre protección y participación de tales comunidades negras, con el fin de preservar sus especiales características culturales y económicas, sin perjuicio de los derechos adquiridos o constituidos a favor de terceros.

En desarrollo de esta ley, se expidió el Decreto 1745 de 1995, que reglamenta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva sobre las denominadas “Tierras de las Comunidades Negras”.

Este decreto establece, entre otros aspectos, la organización interna de las comunidades negras mediante la figura del Consejo Comunitario, definido en el artículo 3 como:

*“Una comunidad negra podrá constituirse en Consejo Comunitario, que como persona jurídica ejerce la máxima autoridad de administración interna dentro de las Tierras de las Comunidades Negras, de acuerdo con los mandatos constitucionales y legales que lo rigen y los demás que le asigne el sistema de derecho propio de cada comunidad.*

*En los términos del numeral 5 del artículo 2 de la Ley 70 de 1993, Comunidad Negra es el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia e identidad que las distinguen de otros grupos étnicos.*

*Al Consejo Comunitario lo integran la Asamblea General y la Junta del Consejo Comunitario.”*

Además de definir esta estructura organizativa, el Decreto 1745 de 1995 desarrolla las funciones de los órganos que componen el Consejo Comunitario, es decir, la Asamblea General y la Junta, y establece sus responsabilidades como máxima autoridad interna en la administración de los territorios colectivos.



El decreto también regula el procedimiento de titulación colectiva a favor de las comunidades negras, así como aspectos relacionados con la administración y manejo de las tierras tituladas, incluyendo restricciones a su enajenación. Igualmente, contempla disposiciones sobre el concepto previo que debe emitir la Comisión Técnica para el trámite de licencias, concesiones, autorizaciones y actividades relacionadas con la explotación de recursos naturales.

Otro antecedente normativo relacionado con la reglamentación de la Ley 70 de 1993, se encuentra en el Plan Integral de Reglamentación e Implementación de dicha ley. Este plan fue incorporado en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "*Colombia Potencia Mundial de la Vida*". Su aprobación fue realizada por el Congreso a través del artículo 351 de la Ley 2294 de 2023, y establece lo siguiente:

**“ARTÍCULO 351. PLAN INTEGRAL DE REGLAMENTACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 70 DE 1993.** *Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigor de la presente ley, el Gobierno nacional formulará, diseñará e implementará un Plan Integral de Reglamentación e Implementación de la Ley 70 de 1993. Este plan servirá para acelerar los procesos en marcha de elaboración, consulta y expedición de los Decretos Reglamentarios, así como las medidas para garantizar los derechos del acceso a la tierra y la salvaguarda de los territorios, igualdad de oportunidades y garantías para los pueblos afrodescendientes, negros, raizales y palenqueros. Las entidades estatales del orden nacional, conforme a sus competencias, deberán identificar las asignaciones presupuestales específicas para el cumplimiento de lo establecido en el presente artículo, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo, y presentarán al Departamento Nacional de Planeación las asignaciones de manera desagregada.”* (Negrilla fuera de texto)

Este mecanismo compromete al Gobierno Nacional, en un plazo de seis meses, a avanzar en la reglamentación del Capítulo V Minero de la Ley 70. Con ello, se busca asegurar sin dilaciones los derechos mineros colectivos de las comunidades negras y atender de manera efectiva las problemáticas que viven sus territorios. De igual manera, garantiza el acceso a la tierra, la protección de territorios tradicionales y la igualdad de oportunidades para estos grupos étnicos.

En virtud de lo expuesto, el 25 de agosto de 2023, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1396 de 2023, el cual *“Reglamenta el Capítulo V de la Ley 70 de 1993, adopta mecanismos especiales para el fomento y desarrollo de las actividades mineras en los territorios colectivos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, dicta otras disposiciones y adiciona el Capítulo 11 al Título V de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1073 de 2015 - Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía”*. Este decreto da cumplimiento al mandato del artículo 351 de la Ley 2294 de



2023, que ordena poner en marcha el Plan Integral de Reglamentación de la Ley 70 de 1993.

Mediante este decreto, el Ministerio de Minas y Energía adoptó los mecanismos especiales para el fomento y desarrollo de las actividades mineras en los territorios colectivos, en trámite de adjudicación y ocupados ancestralmente por las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Entre los instrumentos adoptados, definió las funciones de los Consejos Comunitarios como máximas autoridades de administración interna de los territorios colectivos, así como su reglamento interno, estableciendo su contenido y las directrices para su implementación.

El referido Decreto 1396 de 2023, cumple con el mandato del legislador de desarrollar mecanismos especiales para el acceso diferencial de las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras a los recursos naturales no renovables en sus territorios colectivos, respetando los derechos de terceros y en él se contemplan diferentes escenarios en los que su implementación puede afectar los intereses de los agentes mineros no pertenecientes a las comunidades mencionadas. No obstante, garantiza el respeto por las condiciones iniciales de los contratos existentes antes de la entrada en vigencia de la Ley 70, descartando la posibilidad de prórroga de estos contratos.

Es así, que el Estado colombiano ha implementado medidas de acción afirmativa dirigidas a la integración y reconocimiento de la población afrodescendiente. Previo a la Constitución de 1991, no existían políticas sustantivas para reconocer la subjetividad jurídica de este grupo social ni atender sus demandas específicas orientadas a dignificar sus condiciones de vida y promover su desarrollo cultural, económico y social. Los derechos reconocidos a partir de la Carta Política de 1991 integran el marco de acción afirmativa que el Estado ha establecido para la población afrodescendiente, comprendiendo medidas destinadas a materializar el principio de igualdad sustantiva para sujetos históricamente discriminados y con limitaciones en sus oportunidades de desarrollo. Esta fundamentación encuentra sustento en el artículo 7° de la Constitución Política, que establece: "*El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana*", y en el artículo 13, que dispone: "*... el Estado adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados*".

Es relevante destacar que el Decreto 1396 de 2023 establece un plazo de 18 meses a partir de su vigencia para que la autoridad minera, en conjunto con el Ministerio de Minas y Energía, realice la revisión técnica y jurídica de los contratos de concesión y verifique el cumplimiento de la normativa establecida.

En conclusión, el procedimiento de prelación consagrado en los artículos 124 y 133 del Código de Minas y relacionados, posee un carácter especial que



materializa el principio participativo de las comunidades étnicamente diferenciadas. Conforme a dichas disposiciones normativas, se trata de un mecanismo excepcional, excluido del régimen general de contratación estatal, fundamentado en un derecho de preferencia que exige el cumplimiento de requisitos específicos asociados a la naturaleza del proyecto minero, la presencia de grupos étnicos en el área de interés, la superposición con espacios de conservación ecológica y el compromiso de observancia de la normativa ambiental y de protección a comunidades étnicas.

#### **- De la propuesta de contrato de concesión minera**

A su turno el Código de Minas en su Título Séptimo - Aspectos Procedimentales, Capítulo XXV Normas de Procedimiento, establece lo relativo a la propuesta de contrato de concesión, indicando la forma de presentación de la propuesta y sus requisitos.

En concordancia con lo anterior, el artículo 275 del Código de Minas señaló que si la propuestas no había sido objetada por la Autoridad Minera, en un término que no superara los quince (15) días contados a partir de la presentación de la misma, dentro de los cinco (5) días siguientes, se comunicaría por intermedio del Ministerio del Interior, a los representantes de los grupos étnicos ocupantes del área, para notificarlos con el fin de que comparecieran a hacer valer su preferencia en el término de treinta (30) días contados a partir de la notificación, si el área estuviere ubicada en zonas mineras indígenas, de comunidades negras o mixtas.

Así las cosas, el artículo 276 del Código de Minas indicó que vencido el término de treinta (30) días de que trata el artículo anterior, en una sola providencia se resolverían las oposiciones presentadas y se definirían las áreas sobre las cuales se hubiere ejercido el derecho de preferencia de los grupos étnicos.

Que en atención a lo previsto en los artículos previamente citados, la Autoridad Minera expidió la Resolución 396 del 14 de junio de 2013 (se adjunta como anexo a la presente respuesta), por medio de la cual se establece el procedimiento para la radicación de solicitudes mineras en ejercicio del derecho de prelación consagrado en los artículos 124 y 133 del Código de Minas, la cual fue modificada por la Resolución 079 del 29 de enero de 2014.

En ejercicio de las competencias legales conferidas a la ANM, y con base en las precisiones anteriores, se procederá a resolver las cuestiones planteadas, así:

#### **- Lo consultado**



*1. El proponente debe anexar un certificado al momento de radicar la propuesta .”*

R// La Ley 685 de 2001, en su artículo 271, establece taxativamente los requisitos exigidos para presentar una solicitud de propuesta de contrato de concesión minera, los cuales, además de la identificación plena del interesado (nombre, documento de identidad y domicilio), comprenden los siguientes elementos esenciales:

“(…)

- a)** *El señalamiento del municipio, departamento y de la autoridad ambiental de ubicación del área o trayecto solicitado;*
- b)** *La descripción del área objeto del contrato, y de su extensión;*
- c)** *La indicación del mineral o minerales objeto del contrato;*
- d)** *La mención de los grupos étnicos con asentamiento permanente en el área o trayecto solicitados y, si fuere del caso, el hallarse total o parcialmente dentro de zona minera indígena, de comunidades negras o mixtas;*
- e)** *Si el área abarca, en todo o en parte, lugares o zonas restringidas para cuya exploración y explotación se requiera autorización o concepto de otras autoridades, deberán agregarse a la propuesta de acuerdo con el artículo 35;*
- f)** *El señalamiento de los términos de referencia y guías mineras que se aplicarán en los trabajos de exploración y el estimativo de la inversión económica resultante de la aplicación de tales términos y guías;*
- g)** *A la propuesta se acompañará un plano que tendrá las características y especificaciones establecidas en los artículos 66 y 67 de este Código.”*

Conforme a lo dispuesto en este artículo, el proponente interesado en obtener un contrato de concesión minera debe dar cumplimiento a los requisitos exigidos por la ley, dentro de los que se encuentra anexar *“La mención de los grupos étnicos con asentamiento permanente en el área o trayecto solicitados y, si fuere del caso, el hallarse total o parcialmente dentro de zona minera indígena, de comunidades negras o mixtas”*.

Lo anterior sin perjuicio del procedimiento de derecho de prelación de comunidades étnicas, cuando aplique, en los términos de la normativa previamente señalada.

Para mayor ilustración en el trámite de radicación de una propuesta de contrato se adjunta el siguiente enlace



<https://saportalanm.blob.core.windows.net/public-files/2025-02/cartilla-pcc-causas-frecuentes-de-rechazo.pdf>

*1. Solicito se me entregue el paso a paso del procedimiento en mención y el encargado de realizar dicha gestión (ANM, MME, otra entidad o institución pública, proponente).*

R// La ANM, a través del procedimiento **MIS1-P-002\_v5**, estableció el procedimiento denominado “TRÁMITE DE SEÑALAMIENTO Y DELIMITACIÓN DE ZONAS MINERAS PARA COMUNIDADES INDÍGENAS”. este procedimiento se adjunta como anexo a la presente respuesta.

Así mismo, mediante el procedimiento **MIS3-P-009\_v1**, se estableció el procedimiento denominado “DERECHO DE PRELACIÓN PARA COMUNIDADES NEGRAS, RAIZALES Y PALENQUERAS”, el cual también se anexa a la presente.

En los anteriores términos se rinde el concepto solicitado.

Atentamente,

ORIGINAL FIRMADO

**JOSÉ SAÚL ROMERO VELÁSQUEZ**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexos: procedimiento MIS1-P-002\_v5 y procedimiento MIS3-P-009\_v1  
Copias: N/A  
Elaboró: Andrés Felipe Díaz Forero - Oficina Asesora Jurídica  
Revisó: Adriana Motta Garavito - Oficina Asesora Jurídica  
Fecha de elaboración: 10/12/2025  
Número de radicado que responde: 20251004242402  
Tipo de respuesta: Total  
Archivado en: Oficina Asesora Jurídica.