



Bogotá D.C., 22-05-2026 14:17 PM

RESERVADO

ASUNTO: Titularidad de la licencia ambiental y derechos emanados del Título Minero - Radicado ANM No. 20261004544212.

Cordial saludo.

En atención a la solicitud con radicado No. 20261004544212 de 13 de abril de 2026, en relación con la materia objeto de consulta, se precisa que, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2° del artículo 12 del Decreto Ley 4134 de 2011 —modificado por el Decreto 1681 de 2020—, corresponde a esta Oficina Asesora Jurídica elaborar conceptos jurídicos sobre normas, proyectos o materias legales que afecten o se relacionen 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 1° de la Ley 1755 de 2015, por lo cual carece de efectos vinculantes.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que este concepto está dirigido a brindar una ilustración jurídica de carácter general y no particular, en tratándose de casos concretos, deberá estarse a lo que decida el área misional o entidad competente, de acuerdo con sus atribuciones legales.

La solicitud formulada versa sobre la situación presentada entre el titular de una licencia ambiental y el titular de un contrato de concesión minera cuando ambas titularidades no coinciden en la misma persona, analizando si el tenedor de la licencia puede operar sin autorización del concesionario y qué consecuencias jurídicas tiene ello.

En ejercicio de las competencias legales, se procederá a resolver las cuestiones planteadas, así:

- 1- **PRIMERA.** *¿La titularidad de una licencia ambiental conferida para explorar y/o explotar un área de un Título Minero por sí misma concede a su titular la facultad de ejercer actividades de exploración y/o explotación minera sobre un polígono determinado en un contrato de Concesión Minera?*

A la luz del artículo 14 de la Ley 685 de 2001, 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, el cual, según el artículo 45 del mismo código, 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.

Ahora bien, la misma normativa prevé en su artículo 85 que sin la aprobación expresa del Programa de Trabajos y Obras y la expedición de la Licencia Ambiental correspondiente no habrá lugar a la iniciación de los trabajos y obras de explotación minera.

De manera que corresponde a la persona que ostenta la calidad de titular minero, acreditar que se cuenta con el instrumento minero -Programa de Trabajos y Obras- aprobado por la autoridad minera, y con el instrumento ambiental -Licencia Ambiental-, que amparen la realización de actividades de explotación minera permitidas o concesionadas a través del título minero correspondiente.

Esto además por cuanto el artículo 47 de la Ley 685 de 2001, prevé que los estudios, trabajos y obras **a que por virtud de la concesión queda comprometido el concesionario** por causa del contrato, son los que expresamente se enumeran en este Código.

En este orden de ideas, la licencia ambiental es un instrumento de control y seguimiento ambiental, que ampara el proyecto minero y que opera una vez el beneficiario del título minero ha obtenido el derecho estatal a explorar y explotar. Dicha licencia no concede, por sí misma, la facultad de ejecutar actividades mineras sobre un polígono determinado, sino que es un instrumento habilitante de carácter ambiental que debe sumarse al título minero para el ejercicio de actividades de extracción de minerales.

La licencia ambiental, no es entonces una autorización autónoma para explotar minerales, conforme a lo establecido en el artículo 205 de la Ley 685 de 2001, sino que constituye una habilitación para la ejecución de los derechos de exploración y explotación contenidos en el título minero.

2- SEGUNDA: *¿Qué pasa cuando esta titularidad de la licencia ambiental recae sobre una persona (natural o jurídica) que YA NO OSTENTA titularidad dentro del Contrato de Concesión Minera?*

Conforme a lo señalado en la respuesta anterior, dado que es el título minero el que confiere el derecho a explorar y explotar minerales, los instrumentos minero y ambiental que de este se desprendan, deben guardar la debida coherencia y consistencia.



Quien ostente la titularidad de una licencia ambiental, pero no sea titular del contrato de concesión minera, en cuya área se pretende adelantar la explotación, no está facultado para adelantar labores, por lo que deberá adelantarse las gestiones tendientes, a la modificación de la titularidad de la licencia para que guarde coherencia con la titularidad minera.

3- TERCERA. *En línea con la pregunta anterior; si el Titular de una licencia ambiental, que NO es titular del Contrato de Concesión, quisiera operar dentro del área del título minero que es ajeno a él, ¿requiere el titular de la Licencia Ambiental autorización por parte del Titular del Contrato de Concesión Minera para efectuar actividades dentro del Polígono objeto del Contrato de Concesión Minera?*

Como se ha dejado en claro en las respuestas anteriores, si una persona que no ostenta la calidad de titular minero es beneficiario de una licencia ambiental, ello no le otorga la facultad de adelantar actividades mineras en el área del contrato de concesión en cuestión, pues el derecho a explotar se encuentra en cabeza del titular minero.

Ahora bien, en el marco de la autonomía empresarial de la que goza el titular minero -artículo 60¹ de la Ley 685 de 2001-, este puede decidir quién y en qué condiciones realiza actividades dentro del área concesionada, pudiendo celebrar subcontratos, los cuales, según el artículo 27 *ibídem*², no implican subrogación en los derechos y obligaciones del título minero.

Por tanto, un tercero (con calidad de subcontratista) solo puede operar dentro del área concesionada si media autorización o contrato con el titular minero siendo este último el único responsable frente a la autoridad minera.

Se hace necesario puntualizar que **el título minero es fuente exclusiva del derecho a explorar y explotar**, conforme al artículo 14 de la Ley 685 de 2001 que establece que, a partir de la vigencia del Código de Minas, 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**. En consecuencia, toda actividad minera dentro del polígono concesionado debe estar amparada por el título minero.

¹ **Artículo 60. Autonomía empresarial.** En la ejecución de los estudios, trabajos y obras de exploración, montaje, construcción, explotación, beneficio y transformación, el concesionario 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. Los funcionarios de la entidad concedente o de la autoridad ambiental, adelantarán sus actividades de fiscalización orientadas a la adecuada conservación de los recursos objeto de la actividad minera a cargo del concesionario, y garantizar el cumplimiento de las normas de seguridad e higiene mineras y ambientales.

² **Artículo 27. Subcontratos.** El beneficiario de un título minero podrá libremente realizar todos los estudios, obras y trabajos a que está obligado, mediante cualquier clase de contratos de obra o de ejecución que no impliquen para los subcontratistas subrogarse en los derechos y obligaciones emanados del título, ni les confieran derecho a participar en los minerales por explotar. Para los contratos mencionados no se requerirá permiso o aviso alguno a la autoridad minera.



- 4- **CUARTA.** *En caso de que celebrada una cesión de derechos y obligaciones del 100% de un Contrato de Concesión Minera y no sea posible realizar la cesión de la Licencia Ambiental, ¿el titular exclusivo de la **licencia ambiental**, tiene algún derecho en común o proindiviso de explorar, explotar o realizar algún tipo de aprovechamiento del mineral del área del título minero?*

Perfeccionada una cesión de derechos, el cesionario/titular minero, será quien deba acreditar los permisos o cumplir con las obligaciones de los ya acreditados y gestionar los trámites para lograr la coherencia entre los instrumentos requeridos para adelantar la explotación minera. De modo que sobre alguien que no ostente la calidad de titular minero, no podría endilgarse un “derecho común, proindiviso o autónomo”, para explorar o explotar minerales dentro del área de un título minero del cual no es titular, por cuanto la licencia ambiental constituye un instrumento de control que ampara el proyecto minero, mas no el desarrollo de actividades por parte de quien no es titular minero.

Quien no es titular del contrato de concesión minera no puede, ejecutar actividades de exploración, explotación o aprovechamiento de minerales, bajo el sustento de ser titular de la licencia ambiental, pues esta tiene su fundamento en el título minero correspondiente.

- 5- **QUINTA:** *En caso de que un titular de un Contrato de Concesión Minera se niegue a autorizar o celebrar un contrato de Operación con el titular de la licencia ambiental y el titular de la licencia ambiental se niegue a cesar sus actividades, inclusive en contra de la voluntad del Titular Minero Certificado en el Registro Minero, ¿Qué mecanismos legales puede iniciar el Concesionario o Titular Minero Registrado en contra del perturbador renuente?*

El concesionario minero que advierta una ocupación, perturbación o despojo³ causado por un tercero en el área del título puede acudir al **amparo administrativo**⁴ regulado en los artículos 307 a 312 del Código de Minas (Ley 685 de 2001), solicitando ante el alcalde municipal (o a su opción ante la autoridad minera nacional) la suspensión inmediata de los hechos perturbatorios⁵.

3 Artículo 307. Perturbación. El beneficiario de un título minero podrá solicitar ante el alcalde, amparo provisional para que se suspendan inmediatamente la ocupación, perturbación o despojo de terceros que realice en el área objeto de su título. Esta querrela se tramitará mediante el procedimiento breve, sumario y preferente que se consagra en los artículos siguientes. A opción del interesado dicha querrela podrá presentarse y tramitarse también ante la autoridad minera nacional.

4 Artículo 308. La solicitud. La solicitud de amparo deberá hacerse por escrito con la identificación de las personas que estén causando la perturbación o con la afirmación de no conocerlas; el domicilio y residencia de las mismas, si son conocidas, y la descripción somera de los hechos perturbatorios, su fecha o época y su ubicación. Para la viabilidad del amparo será necesario agregar copia del certificado de Registro Minero del título

5 Artículo 309. Reconocimiento del área y desalojo. Recibida la solicitud, el alcalde fijará fecha y hora para verificar sobre el terreno los hechos y si han tenido ocurrencia dentro de los linderos del título del beneficiario. La fijación de dicha fecha se notificará personal y previamente al autor de los hechos si este fuere conocido. En la diligencia sólo será admisible su defensa si presenta un título minero vigente e inscrito. La fijación del día y hora para la diligencia se hará dentro de las cuarenta y ocho horas (48) siguientes al recibo de la querrela y se practicará dentro de los veinte (20) días siguientes.

En la misma diligencia y previo dictamen de un perito designado por el alcalde, que conceptúe sobre si la explotación del tercero se hace dentro de los linderos del título del querellante, se ordenará el desalojo del perturbador, la inmediata suspensión de los trabajos



Adicionalmente, el titular puede dar aviso al alcalde para que suspenda la explotación sin título (art. 306⁶) o denunciar penalmente la explotación ilícita (arts. 164⁷ y 309) y debe remitir copia de la solicitud a la autoridad minera nacional, que vigilará el procedimiento y podrá denunciar disciplinariamente al alcalde por demoras injustificadas⁸.

En todo caso, los conflictos que se susciten entre titulares mineros y terceros, deben ser ventilados en el ámbito del derecho privado.

6- SEXTA. *Para el mismo evento anteriormente mencionado, la actividad minera efectuada por el titular de la licencia ambiental que se encuentra efectuando actividades de explotación minera sin la autorización del Titular del Contrato de Concesión Minera Registrado ante la ANM según el Certificado de Registro Minero, ¿Puede considerarse como actividades de extracción ilícita de yacimiento minero?*

La denominada “*minería ilegal*” corresponde a toda actividad minera realizada en contravención del régimen administrativo establecido por la Ley 685 de 2001 y la normativa ambiental aplicable. Es decir, constituye ilegalidad administrativa, no penal, salvo que concurren los elementos previstos en el artículo 332 del Código Penal. Una actividad minera es ilegal cuando carece de título minero, actuación ante la cual procede la adopción de medidas preventivas y remisión a autoridades ambientales o de policía cuando sea pertinente.

La extracción ilícita (minería ilícita) constituye una categoría *penal*, no administrativa, cuya configuración exige la verificación de los elementos típicos previstos en el artículo 332 del Código Penal, modificado por la Ley 1453 de 2011 y la Ley 2111 de 2021. A diferencia de las actividades mineras de carácter ilegal, que se derivan de la infracción del régimen minero o ambiental, la *extracción ilícita* requiere la existencia de elementos que transforman la conducta en una afectación grave al medio ambiente, al patrimonio público o al orden económico. En este sentido, la ilicitud no surge automáticamente de la ausencia de título minero. Se trata de una conducta penal que demanda un estándar probatorio reforzado, análisis técnico y la y obras mineras de este, el decomiso de todos los elementos instalados para la explotación y la entrega a dicho querellante de los minerales extraídos. Además de las medidas señaladas, el alcalde pondrá en conocimiento de la explotación ilícita del perturbador a la competente autoridad penal.

6 Artículo 306. Minería sin título. Los alcaldes procederán a suspender, en cualquier tiempo, de oficio o por aviso o queja de cualquier persona, la explotación de minerales sin título inscrito en el Registro Minero Nacional. Esta suspensión será indefinida y no se revocará sino cuando los explotadores presenten dicho título. La omisión por el alcalde de esta medida, después de recibido el aviso o queja, lo hará acreedor a sanción disciplinaria por falta grave.

7 Artículo 164. Aviso a las autoridades. Quien tenga conocimiento del aprovechamiento, exploración o explotación ilícita de minerales dará aviso al alcalde del lugar y éste, previa comprobación de la situación denunciada, procederá al decomiso de los minerales extraídos y a poner los hechos en conocimiento de la autoridad minera, sin perjuicio de las acciones penales correspondientes.

8 Artículo 312. Comunicación a la Autoridad Nacional. La solicitud de amparo se remitirá por el interesado, en copia refrendada por la alcaldía, a la autoridad nacional minera y será obligación suya hacer el seguimiento y vigilancia del procedimiento adelantado por el alcalde. Si advirtiere demoras injustificadas de este funcionario en el trámite y resolución del negocio, pondrá el hecho en conocimiento de la correspondiente autoridad disciplinaria para la imposición de sanción al alcalde.



verificación de circunstancias adicionales establecidas por la legislación y la jurisprudencia.

En consecuencia, la realización de actividades mineras **sin título minero vigente, sin permiso de la autoridad competente o en contravención de la normatividad ambiental y minera**, dará lugar a las consecuencias penales, administrativas y/o sancionatorias previstas en las normas vigentes que correspondan según el caso particular, debiendo de igual manera estarse a las decisiones que bajo el contexto y análisis particular determine la Vicepresidencia de Seguimiento, Control y Seguridad Minera como área al interior de la entidad encargada de la fiscalización y el seguimiento y control a los títulos mineros

En los anteriores términos se rinde el concepto solicitado.

Atentamente,

ORIGINAL FIRMADO

JOSÉ SAÚL ROMERO VELÁSQUEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexos: N/A
Copias: N/A
Elaboró: Andrés Felipe Díaz Forero - Oficina Asesora Jurídica
Revisó: Adriana Motta Garavito - Oficina Asesora Jurídica
Fecha de elaboración: 14/05/2026
Número de radicado que responde: 20261004544212
Tipo de respuesta: Total
Archivado en: Oficina Asesora Jurídica