



Bogotá D.C., 25-05-2026 14:12 PM

RESERVADO

ASUNTO: Compatibilidad de proyectos urbanísticos en áreas tituladas no explotadas ni proyectadas en explotación- Ordenamiento Territorial. Respuesta a radicado No. 20261004513682

Cordial saludo.

En atención a la solicitud de concepto con radicado ANM 20261004513682 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 vinculantes¹.

Con estas precisiones y con el propósito de dar claridad respecto de los interrogantes formulados por usted, resulta menester dilucidar el contexto normativo que hoy rige la inclusión del uso minero en el ordenamiento territorial y los mecanismos de coordinación y concurrencia previstos para el logro de un equilibrio efectivo entre la actividad minera, el desarrollo urbano y la protección ambiental, por lo que se procederá a abordar las temáticas de la siguiente manera: **(i)** Marco normativo aplicable, y **(ii)** respuesta a las preguntas planteadas.

(i) Marco normativo aplicable.

Las materias objeto de consulta se encuentran reguladas por un conjunto de disposiciones que comprenden, entre otras: la Ley 685 de 2001 (Código de Minas; Ley 388 de 1997 -Ley de Desarrollo Territorial-Establece el marco normativo del ordenamiento del territorio municipal y distrital, cuyo objeto es complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial y

¹ Al respecto es importante advertir lo indicado por la Corte Constitucional en sentencia C-542 de 2005 en cuanto a que: “Los conceptos no configuran, en principio, decisiones administrativas pues no se orientan a afectar la esfera jurídica de los administrados, esto es, no generan deberes u obligaciones ni otorgan derechos. En el evento que el concepto se emita a solicitud de un interesado, éste tiene la opción de acogerlo o no acogerlo y, en principio, su emisión no compromete la responsabilidad de las entidades públicas, que los expiden, ni las obliga a su cumplimiento o ejecución.”



racionalizar las intervenciones sobre el suelo. Dispone como instrumentos fundamentales los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT) y los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT); Ley 1454 de 2011 -Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)- Fija los principios rectores del ordenamiento del territorio en Colombia, entre los cuales se destacan, para los efectos del presente concepto, los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en cuya virtud la Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y sin que la acción de uno desvirtúe la del otro, y el Decreto Ley 4134 de 2011 modificado por el Decreto 1681 de 2020, que crea y organiza la Agencia Nacional de Minería.

- **Régimen jurídico del subsuelo y del suelo**

Es imperativo precisar un aspecto sustancial que subyace a todas y cada una de las preguntas formuladas, como es la distinción constitucional y legal entre la titularidad y el régimen jurídico del subsuelo y del suelo en el ordenamiento jurídico colombiano.

El artículo 332 de la Constitución Política dispone que el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables. Esta previsión constitucional se desarrolla en el artículo 5° de la Ley 685 de 2001, conforme al cual:

«Los minerales de cualquier clase y ubicación, yacentes 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 [...]»

Esta disposición consagra uno de los principios fundamentales del derecho minero colombiano relacionado con la separación jurídica entre el suelo y el subsuelo. El propietario o poseedor de un predio no es, por esa sola condición, titular de los minerales yacentes en el subsuelo de dicho predio. Tal separación determina, a su vez, que la regulación del uso del suelo -competencia esencialmente municipal conforme a la Ley 388 de 1997- y la regulación del aprovechamiento del subsuelo -competencia nacional ejercida a través de la ANM- constituyen ámbitos materialmente distintos, aunque funcionalmente interrelacionados y con frecuencia superpuestos en el espacio geográfico.

- **Sobre la autonomía de las entidades territoriales**

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 287 de la Constitución Política, las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites establecidos en la Constitución y la Ley. Asimismo, señala el numeral 7 del artículo 313 superior que corresponde a los Concejos Municipales como corporaciones administrativas "*Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades*



relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda".

Con el fin de desarrollar estos postulados constitucionales, se expidieron la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991, modificadas por la Ley 388 de 1997, la cual tiene como objeto establecer mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo; garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, así como promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

De igual manera la Ley 1454 de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial, entre otras cosas establece los principios rectores del ordenamiento; señalando que la finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses, propiciando las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional.

- De las zonas de minería restringida

A la luz de lo previsto en el artículo 36 de la ley 685 de 2001, en los contratos de concesión se entenderán excluidas o restringidas de pleno derecho, las zonas, terrenos y trayectos en los cuales, está prohibida la actividad minera o se entenderá condicionada a la obtención de permisos o autorizaciones especiales, según lo dispuesto en los artículos 34 y 35 ibídem.

En el caso en que un título minero se superponga con el perímetro urbano de un municipio, siendo el perfeccionamiento del título minero, previo a que el municipio en ejercicio de su autonomía haya dispuesto incluir dicha zona como parte del perímetro urbano, debe tenerse en cuenta lo siguiente:

El artículo 35 del Código de Minas, dispone:

"Zonas de minería restringida. Podrán efectuarse trabajos y obras de exploración y de explotación de minas en las siguientes zonas y lugares, con las restricciones que se expresan a continuación:

a) Dentro del perímetro urbano de las ciudades o poblados, señalado por los acuerdos municipales adoptados de conformidad con las normas legales sobre régimen municipal, salvo en las áreas en las cuales estén prohibidas las actividades mineras -"



Sobre este particular la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-339 de 2002, resolvió:

“SÉPTIMO: Declarar *INEXEQUIBLE* la expresión “de acuerdo con dichas normas” contenida en el literal a) del artículo 35 de la ley 685 de 2001 y *EXEQUIBLE* el resto del literal a) del artículo 35 de la ley 685 de 2001, siempre que se entienda que incluye las normas ambientales nacionales, regionales y municipales, en concordancia con el Plan de Ordenamiento Territorial.”

Bajo este entendido, la restricción de la minería en el perímetro urbano de las ciudades y poblados se encuentra sujeta a las normas ambientales y de ordenamiento territorial vigentes.

Ahora bien, atendiendo a la previsión que da el carácter de actividad de utilidad pública a la minería, el artículo 38 de la Ley 685 de 2001; dispuso que, en la elaboración, modificación y ejecución de los planes de ordenamiento territorial, la autoridad competente se sujetará a la información geológico-minera disponible sobre las zonas respectivas, así como lo dispuesto en dicho Código sobre zonas de reservas especiales y zonas excluibles de la minería.

Así las cosas, de un lado se tiene que la actividad minera se permite, sin perjuicio de las exclusiones y las restricciones previstas en la norma (artículos 34 a 36 de la ley 685 de 2001), y del otro que la información geológica debe ser tomada en cuenta en la construcción del ordenamiento territorial.

- **Del contrato de concesión y el área de explotación**

El artículo 84 de la Ley 685 de 2001 prevé que, como resultado de los estudios y trabajos de exploración, el concesionario, antes del vencimiento definitivo de este período, presentará para la aprobación de la autoridad concedente, el Programa de Trabajos y Obras que se anexará al contrato como parte de las obligaciones.

Este programa contiene entre otros los siguientes elementos y documentos: “1. *Delimitación definitiva del área de explotación. (...) 4. Ubicación, cálculo y características de las reservas que habrán de ser explotadas en desarrollo del proyecto. 5. Descripción y localización de las instalaciones y obras de minería, depósito de minerales, beneficio y transporte y, si es del caso, de transformación”.*

De manera que, dentro del área otorgada en el contrato de concesión, se ubica no solo el área destinada a la explotación en sí, sino entre otras, aquellas en las que se localizan instalaciones de depósito, beneficio, transporte, botaderos, etc.

(i) Respuesta a los interrogantes formulados.

2.1. ¿De conformidad con el principio de coordinación y concurrencia entre autoridades, puede un título minero impedir el desarrollo de proyectos urbanísticos en áreas que, aunque integran el polígono



titulado, han sido técnicamente excluidas de la explotación por el propio titular en su Programa de Trabajos e Inversiones (PTI), como ocurre con las áreas de retiro al cono de aproximación del Aeropuerto José María Córdoba?

Al respecto y en consonancia con lo señalado en los literales a) y e) del artículo 35, de la Ley 685 de 2001², sobre zonas de minería restringida, corresponderá a las autoridades municipales y demás entidades competentes según el caso, pronunciarse en relación con las autorizaciones mineras y urbanísticas correspondientes, aplicando en todo caso, el precepto normativo señalado en el artículo 38 de la Ley 685 de 2001, el cual determina que en la elaboración, modificación y ejecución de los planes de ordenamiento territorial, la autoridad competente se sujetará a la información geológico-minera disponible sobre las zonas respectivas.

No obstante, y al tenor de lo establecido en el artículo 82 de la Ley 685 de 2001³, la definición de usos futuros en áreas que, aunque integran el polígono titulado, han sido técnicamente no contempladas como áreas de explotación por el propio titular en su Programa de Trabajos e Inversiones o en su Programa de Trabajos y Obras, y/o en el Plan de Manejo Ambiental, deberá preverse desde la potestad del titular minero de retener dichas áreas a efectos del establecimiento de franjas de seguridad alrededor de instalaciones y obras propias del proyecto minero. En el mismo sentido es necesario hacer claridad respecto de las áreas que si bien no constituyen frentes de explotación definidos en los -PTI-/PTO vigentes constituyen áreas necesarias para la operación minera a fin de disponer de zonas de transporte, manejo de botaderos, espacios de almacenamiento y disposición de mineral, campamentos, entre otros.

Adicionalmente es preciso señalar como lo hizo la Agencia Nacional de Minería en radicado 20211200278581 de junio de 2021, que la restricción de la minería en las áreas determinadas en la norma no conlleva per se la prohibición de la actividad, sino que la restringe a la obtención de autorizaciones o permisos y condiciona su ejercicio en razón a la compatibilidad con los usos determinados en la disposición legal. Señaló también la ANM en el concepto en cita que, en consideración con lo expuesto, el artículo 36 del Código de Minas, prevé en

² **Artículo 35. Zonas de minería restringida.** Podrán efectuarse trabajos y obras de exploración y de explotación de minas en las siguientes zonas y lugares, con las restricciones que se expresan a continuación:

a) Dentro del perímetro urbano de las ciudades o poblados, señalado por los acuerdos municipales
e) En las áreas ocupadas por una obra pública o adscritas a un servicio público siempre y cuando

³ **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 la instalaciones y obras.



todo caso que en los contratos de concesión se entenderán restringidas de pleno derecho, las zonas, terrenos y trayectos en los cuales se encuentren condicionadas a la obtención de permisos o autorizaciones especiales.

2.2. *¿Es dable afirmar que el derecho de exclusividad del titular minero se limita estrictamente a la geometría y ubicación de los frentes de explotación y áreas de infraestructura aprobadas previamente en su planeamiento técnico, quedando el resto del polígono titulado (áreas sin reservas probadas ni proyección de intervención) sujeto a la plena potestad de las autoridades municipales para determinar usos del suelo urbanísticos concurrentes?*

No. Como se señaló en el análisis de la inquietud precedente, la operación minera comprende todas las zonas requeridas para desarrollo de la actividad y no se limitan exclusivamente a los frentes de explotación por lo que, el titular minero tiene la facultad de efectuar dentro de la zona concedida, los estudios, trabajos y obras necesarias para el desarrollo del proyecto minero, inclusive la posibilidad de instalar y construir dentro de dicha zona los equipos, servicios y obras que requiera el ejercicio del proyecto, incluyendo la infraestructura, transporte, zonas de servicios y demás necesarias para el aprovechamiento racional de los recursos mineros, el cumplimiento de los reglamentos de seguridad e higiene minera, entre otros. De cualquier forma, la situación particular y la verificación de necesidades de cada operación minera corresponderá al análisis técnico de las condiciones de cada proyecto en concreto.

En tal sentido, es necesario precisar que tanto el Plan de Trabajos e Inversiones y/o el Plan de Trabajos y Obras Mineras como el Plan de Manejo Ambiental señalan la definición de una zonificación de manejo minero y ambiental al interior de los polígonos mineros, en las cuales se definen más allá de los frentes de explotación del mineral, áreas para la localización de infraestructura, beneficio, transporte interno, amortiguación de impactos y áreas para la recuperación geomorfológica y ambiental,

Ahora bien, una vez opere la delimitación definitiva y devolución de áreas del polígono minero concesionado, de que trata el artículo 82 de la ley 685 de 2001, concernirá a las Autoridades municipales de conformidad con lo preceptuado en las Leyes 388 de 1997 y 1454 de 2011 establecer el uso y definición de tratamientos urbanísticos de las áreas objeto de devolución por parte del titular minero, sin perjuicio de los condicionantes de uso y ocupación que los entes correspondientes definan para ello.

2.3. *¿Bajo qué fundamento técnico-jurídico podría un titular minero oponerse a un cambio de uso del suelo o a una licencia urbanística en sectores que el Plan de Manejo Ambiental (PMA) o el PTI han catalogado como áreas de conservación, protección o restricción técnica absoluta, donde la actividad minera es físicamente inviable?*



El desarrollo urbano en un área particular es objeto de análisis y decisión por parte de las autoridades correspondientes, una vez se concrete la delimitación definitiva del proyecto y la correspondiente devolución de áreas. En cualquier caso, ante situaciones específicas deberá estarse al contexto fáctico y normativo particular, en el que entre autoridades y entes territoriales deberá abordarse la situación bajo los principios de coordinación y concurrencia.

2.4 En el marco de la función social de la propiedad, ¿puede la falta de aprovechamiento técnico de un área específica del título (zonas no definidas como frentes de explotación en el PTI) constituir una barrera para el desarrollo urbano, cuando el titular no ha demostrado la necesidad técnica de dichas áreas para la ejecución de su contrato ni ha cumplido con la actualización periódica de sus reservas en el Banco de Información Minera (BIM)?

Sobre el particular se reitera la obligación que tiene el titular minero de dar aplicación al artículo 82 de la Ley 685 de 2001, en el que se establece que no se permitirá retener áreas en el contrato de concesión que no sean económicamente explotables. En todo caso lo pertinente debe validarse desde la evaluación técnica y jurídica del caso particular.

2.5. Considerando que el PTI es el instrumento que define la vida útil y la espacialidad de la explotación, ¿goza de plena oponibilidad frente a terceros (incluyendo entes territoriales y curadores) un planeamiento minero que no ha sido actualizado en los términos legales y que ha sido objeto de múltiples requerimientos bajo apremio de multa y caducidad por parte de la autoridad?

Sobre este interrogante se reitera lo señalado en respuesta a las inquietudes previas. No obstante, respecto del análisis de oponibilidad de un planeamiento minero que no ha sido actualizado en los términos legales y que ha sido objeto de múltiples requerimientos bajo apremio de multa y caducidad por parte de la autoridad, corresponderá al área misional en la ANM decidir respecto de cada caso en particular.

2.6. En virtud del Concepto No. 20191200270181 de la ANM, que establece que no existe obligación de consulta previa a la autoridad minera para la expedición de licencias urbanísticas, ¿se puede concluir que la mera existencia de un título minero no constituye una "limitación al dominio" que anule la competencia de los municipios para ordenar su territorio, especialmente en zonas de uso del suelo mixto o de expansión urbana?

En efecto, el Concepto ANM No. 20191200270181 precisó que no existe ninguna norma que obligue a las secretarías de planeación o curaduría a realizar consulta alguna o trámite previo ante la Autoridad Minera para la expedición de licencias urbanísticas, con el objeto de determinar si el predio objeto de licenciamiento está afectado por algún título minero. Sin embargo, señaló -y esta precisión es fundamental- que en el marco de la aprobación del plan de ordenamiento territorial es importante que los concejos municipales



cuenten con la información geológico-minera disponible y que organicen el territorio armonizando las necesidades locales con el interés general.

A partir de esta premisa y de la doctrina constitucional vigente, puede afirmarse que la mera existencia de un título minero no constituye, en estricto derecho, una 'limitación al dominio' que anule, suspenda o condicione la competencia de los municipios para ordenar su territorio mediante sus instrumentos de planificación urbanística. Esto, por cuanto:

(i) El título minero otorga derechos exclusivos sobre el subsuelo, no sobre el suelo superficial, el cual permanece bajo la regulación urbanística municipal.

(ii) La Sentencia SU-095 de 2018 y la SU-411 de 2020 son categóricas en señalar que ni las entidades territoriales tienen competencia para vetar la minería, ni la Autoridad Minera puede desconocer las competencias municipales sobre el suelo.

(iii) El Consejo de Estado ha señalado reiteradamente que los concejos municipales tienen facultad para regular los usos del suelo en sus distintas categorías, con la precisión de que los yacimientos mineros, por formar parte del subsuelo, no enmarcan dentro de las facultades de los concejos municipales a que alude el artículo 313 numeral 7 de la Constitución Política

En síntesis, la competencia municipal para ordenar el territorio subsiste íntegramente sobre el suelo, mientras que la titularidad y el régimen de aprovechamiento del subsuelo permanecen en la esfera nacional, sin que ambas competencias se excluyan entre sí, sino que deben armonizarse bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

2.7. ¿Es jurídicamente viable la coexistencia de proyectos urbanísticos y títulos mineros en un mismo polígono, siempre que el desarrollo urbano se localice en áreas donde el titular minero no ha proyectado ni técnica ni financieramente la apertura de frentes de explotación durante la vigencia actual de su contrato?

Sobre el tema, se reitera que la restricción de actividades mineras en las áreas determinadas en el artículo 35 de la Ley 685 de 2001, no conlleva en sí misma una prohibición a la actividad, sino que la restringe a la obtención de autorizaciones o permisos y condiciona su ejercicio en razón a la compatibilidad con los usos determinados en la disposición legal. Así mismo la definición y delimitación del polígono definitivo de operación minera deberá corresponder a las áreas aprobadas en los instrumentos minero y ambiental y tramitarse la devolución de áreas de que trata el artículo 82 de la Ley 685 de 2001, si a ello hubiere lugar.

En conclusión, los titulares mineros están obligados para la ejecución del proyecto minero, a tramitar y obtener la aprobación, por parte de las autoridades correspondientes, de los instrumentos mineros y ambientales, incluyendo el trámite de permisos y autorizaciones requeridos para el desarrollo



de la actividad en las áreas de minería restringida de que trata el artículo 35 de la Ley 685 de 2001. En relación con la coexistencia de usos urbanos y zonas mineras la potestad sobre la regulación y planificación de uso y ocupación corresponde a las autoridades territoriales al tenor de lo establecido en las Leyes 388 de 1997 y 1454 de 2011 en sus respectivos Instrumentos de Ordenamiento Territorial (Esquema Básico de Ordenamiento Territorial, Plan Básico de Ordenamiento Territorial o Plan de Ordenamiento Territorial) municipales, dejando a salvo la facultad del titular minero para dar aplicación al precepto normativo señalado en el artículo 82 de la Ley 685 de 2001, así como a la validación de la procedencia de la compensación en caso de afectación a los derechos previos otorgados en razón del título minero debidamente perfeccionado.

Al margen de la cuestión señalada, es necesario señalar que la actividad minera no es excluyente de la realización de otro tipo de actividades productivas o industriales como la agricultura, turismo, actividades pecuarias, elaboración o transformación de productos obtenidos de labores primarias, así como de protección o compensación ambiental, por el contrario, puede constituir en el potencializador de otro tipo de actividades o sectores.

En los anteriores términos, la Agencia Nacional de Minería da respuesta integral y de fondo a la solicitud elevada, reiterando que el presente concepto es emitido en los términos del artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 y carece de efectos vinculantes como acto administrativo de carácter particular, por lo que frente a casos particulares deberá estarse a los análisis y decisiones que desde el área misional concernida correspondan.

Atentamente,

JOSÉ SAÚL ROMERO VELÁSQUEZ

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexos: No aplica

Copia: No aplica

Elaboró: Juan Carlos Becerra Ruiz - Abogado Despacho OAJ

Revisó: Adriana Motta Garavito - Asesora Despacho OAJ

Fecha de elaboración: 21/05/2026

Número de radicado que responde: 20261004513682

Tipo de respuesta: Total

Archivado en: Conceptos OAJ