



Bogotá D.C., 06-08-2026 15:30 PM

RESERVADO

ASUNTO: Solicitud concepto jurídico sobre la naturaleza del contrato de concesión minera.

Cordial saludo.

En atención a la solicitud de concepto con radicado ANM 20261004695202 de 23 de junio de 2026, 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.

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.**

En primer lugar, es importante precisar que las cuestiones planteadas corresponden a asuntos de competencia de las autoridades ambientales, de la Agencia Nacional de Tierras -ANT y de la Agencia Nacional de Minería -ANM, de modo que, el pronunciamiento de la autoridad minera versará sobre lo relativo

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."*



a la regulación de actividades mineras y los contratos de concesión en el marco de las competencias atribuidas a la ANM previstas en el Decreto ley 4134 de 2011 modificado por el Decreto 1681 de 2020, y conforme a las disposiciones establecidas por Ley 685 de 2001 - Código de Minas y el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía 1073 de 2015.

De otro lado, las preguntas que se refieran o involucren la funciones y normatividad referente al Registro de Sujetos de Ordenamiento – RESO o a la administración y disposición de terrenos baldíos, deberán ser atendidas por la autoridad competente, esto es, la Agencia Nacional de Tierras (ANT), según el Decreto Ley 2363 de 2015².

Asimismo, las autoridades ambientales (como la ANLA o las Corporaciones Autónomas Regionales) serán las competentes para resolver los asuntos relacionados con licencias ambientales conforme a su jurisdicción.

(i) La propiedad de los recursos mineros

De conformidad con el artículo 332 de la Constitución Política, *“El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.”*

Concordante con tal mandato constitucional, la Ley 685 de 2001 -Código de Minas-, señala:

“Artículo 5°. Propiedad de los Recursos Mineros. 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.***

Quedan a salvo las situaciones jurídicas individuales, subjetivas y concretas provenientes de títulos de propiedad privada de minas perfeccionadas con arreglo a las leyes preexistentes.

Artículo 6°. Inalienabilidad e imprescriptibilidad. La propiedad estatal de los recursos naturales no renovables es inalienable e imprescriptible. El derecho a explorarlos y explotarlos sólo se adquiere mediante el otorgamiento de los títulos enumerados en el artículo 14 de este Código. Ninguna actividad de prospección, exploración o explotación o de posesión material de dichos recursos, sea cual fuere

² Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), se fija su objeto y estructura.



su antigüedad, duración o características, conferirá derecho o prelación alguna para adquirir el título minero o para oponerse a propuestas de terceros.

Artículo 7º. Presunción de Propiedad Estatal. *La propiedad del Estado sobre los recursos minerales yacentes en el suelo o el subsuelo de los terrenos públicos o privados, se presume legalmente”*

Sobre el régimen legal de propiedad de los recursos mineros, la Sentencia C-983 de 2010 de la Corte Constitucional expresó:

*“(…) 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, 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.** En relación con estas disposiciones superiores ha manifestado también la jurisprudencia de la Corte, que el Estado en su calidad de propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, tiene de un lado, la obligación de conservación de estos bienes y, de otro lado, los derechos económicos que se deriven de su explotación, y por tanto la competencia y la facultad para conceder derechos especiales de uso sobre dichos recursos, a través de concesiones, las cuales constituyen derechos subjetivos en cuanto entrañan un poder jurídico especial para el uso del respectivo bien público”. (Subraya y negrilla fuera del texto original)*

Así las cosas, la propiedad estatal sobre los recursos minerales es inalienable, imprescriptible y se presume legalmente, de manera que la calidad de propietario, poseedor u ocupante del terreno no otorga derechos sobre los minerales ni facultades para su exploración o explotación, por cuanto estas actividades solo pueden ejercerse mediante los títulos y autorizaciones otorgados por el Estado, de conformidad con el ordenamiento minero vigente.



(ii) De la naturaleza del Contrato de Concesión Minera.

Tal como lo expresó esta Oficina Asesora Jurídica a través de los conceptos 20211200278141³ del 12 de abril de 2021 y 20251200295421⁴ del 10 de julio de 2025, la Ley 685 de 2001, actual Código de Minas, consagra las reglas y principios que desarrollan los mandatos del artículos 25 y 80, el parágrafo del artículo 330 y los artículos 332, 334, 360, y 361 de la Constitución Política, en relación con los recursos mineros, en forma completa, sistemática, armónica y con sentido de especialidad y de aplicación preferente, destacando que en desarrollo del artículo 58 de la Constitución Política, la industria minera en todas sus ramas y fases, es una actividad de utilidad pública.

A partir de su vigencia, únicamente se podrá constituir, declarar y probar el derecho a explorar y explotar minerales de propiedad estatal mediante el contrato de concesión minera, debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional, de conformidad con el artículo 14⁵ del Código de Minas. Así pues, el instrumento jurídico a través del cual se otorga a una persona natural o jurídica el derecho a explorar y explotar minerales de propiedad del Estado es el título minero.

El contrato de concesión minera -como título minero- se encuentra regulado en la Ley 685 de 2001, normativa especial y de aplicación preferente a las relaciones del Estado con los particulares y las de estos entre sí, por causa de los trabajos y obras de la industria minera, de acuerdo con lo señalado en sus artículos 2⁶ y 3⁷.

³https://saportalnm.blob.core.windows.net/publicfiles/file_conceptos_juridicos/Concepto_20211200278141_web.pdf

⁴ https://saportalnm.blob.core.windows.net/public-files/file_conceptos_juridicos/COM_20251200295421.pdf

⁵ Artículo 14. Título Minero. A partir de la vigencia de este Código, 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. Lo dispuesto en el presente artículo deja a salvo 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. Igualmente quedan a salvo las situaciones jurídicas individuales, subjetivas y concretas provenientes de títulos de propiedad privada de minas perfeccionadas antes de la vigencia del presente estatuto.

⁶ Artículo 2o. Ámbito material del código. El presente Código regula las relaciones jurídicas del Estado con los particulares y las de estos entre sí, por causa de los trabajos y obras de la industria minera en sus fases de prospección, exploración, construcción y montaje, explotación, beneficio, transformación, transporte y promoción de los minerales que se encuentren en el suelo o el subsuelo, ya sean de propiedad nacional o de propiedad privada. Se excluyen la exploración y explotación de hidrocarburos líquidos y gaseosos que se regirán por las disposiciones especiales sobre la materia.

⁷ Artículo 3o. Regulación Completa. Las reglas y principios consagrados en este Código desarrollan los mandatos del artículo 25, 80, del parágrafo del artículo 330 y los artículos 332, 334, 360 y 361 de la Constitución Nacional, en relación con los recursos mineros, en forma completa, sistemática, armónica y con el sentido de especialidad y de aplicación preferente. En consecuencia, las disposiciones civiles y comerciales que contemplen situaciones y fenómenos regulados por este



En este sentido, el artículo 45⁸ de la Ley 685 de 2001 señala que el contrato de concesión minera es aquel que celebra el Estado y un particular para efectuar, por cuenta y riesgo de este último, actividades de exploración y de explotación de minerales de propiedad estatal, y que otorga al concesionario, en forma excluyente, la facultad de efectuar dentro de la zona concedida, los estudios, trabajos y obras para establecer la existencia de minerales objeto del contrato y para explotarlos de acuerdo con los principios, reglas y criterios propios de las técnicas de la geología e ingeniería de minas⁹.

Por consiguiente, el contrato de concesión minera transfiere al beneficiario el derecho de establecer, en forma exclusiva y temporal dentro del área otorgada, la existencia de minerales de propiedad estatal, a fin de apropiárselos mediante su extracción o captación.

De esta manera, y acorde con lo analizado por esta Oficina Asesora Jurídica en el Concepto No. 20251200296791¹⁰ del 10 de octubre de 2025, el contrato de concesión minera es un contrato nominado, que tiene unas características típicas señaladas por el legislador en el ejercicio de su facultad configurativa, como son:

1. Es un contrato bilateral, al cual concurren en su celebración el Estado - autoridad minera- concedente y el concesionario (artículo 45 Código de Minas) y del cual emanan obligaciones mutuas entre éstos¹¹. El estado otorga el derecho a explorar y explotar minerales de propiedad estatal en un área determinada, y el concesionario adquiere el derecho de establecer si en dicha zona existen minerales en cantidad y calidad aprovechables, a

Código sólo tendrán aplicación en asuntos mineros, por remisión directa que a ellos se haga en este Código o por aplicación supletoria a falta de normas expresas (...).

⁸ Artículo 45. Definición. 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. Este contrato es distinto al de obra pública y al de concesión de servicio público.

El contrato de concesión comprende dentro de su objeto las fases de exploración técnica, explotación económica, beneficio de los minerales por cuenta y riesgo del concesionario y el cierre o abandono de los trabajos y obras correspondientes.

⁹ 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.

¹⁰ https://portal.anm.blob.core.windows.net/publicfiles/file_conceptos_juridicos/COM_20251200296791.pdf

¹¹ Véase el concepto OAJ ANM 20181200265171 de 16 de abril de 2018. https://portal.anm.blob.core.windows.net/publicfiles/file_conceptos_juridicos/concepto_20181200265171_0.pdf



apropiárselos mediante su extracción, y a gravar los predios con las servidumbres necesarias (artículos 14 y 15 *ibidem*), pagando a cambio unas contraprestaciones económicas.

Consecuentemente, el contrato de concesión minera no asigna ni transmite derechos de propiedad ni acredita posesión, tenencia u ocupación sobre la superficie, pues se limita a regular las condiciones en las que el concesionario adquiere los derechos para obtener el aprovechamiento de los recursos mineros de propiedad estatal, yacientes en el área otorgada y las obligaciones inherentes a tal actividad.

2. Es un contrato nominado, pues la ley lo define (*ídem*).
3. Es un contrato típico, pues sus condiciones están expresamente determinadas por el legislador (artículo 46 *ibidem*).
4. Es un contrato principal, porque no es accesorio a ningún otro.
5. Es un contrato conmutativo y oneroso¹², pues genera contraprestaciones (artículo 226 Código de Minas) a cargo del contratista, correspondientes -por regla general- a la regalía y el canon superficiario (artículos 227 y 230 *ibidem*, respectivamente).
6. Es un contrato de tracto sucesivo, pues comprende varias etapas en el tiempo (artículo 45 *ibidem*): periodo de exploración (artículo 71), en el cual, -por regla general-, dentro de los tres años siguientes a la inscripción, del contrato, el concesionario deberá hacer la exploración técnica del área contratada; un periodo de construcción y montaje (artículo 72), en el que terminado el periodo de exploración, el concesionario tendrá -por regla general-¹³, tres años para la construcción e instalación de la infraestructura y el montaje necesarios para las labores de explotación y; un periodo de explotación (artículo 73), que corresponderá al tiempo de la concesión descontando los periodos de exploración, construcción y montaje con sus prórrogas -si las hubiere-.
7. Es un contrato de adhesión, en cuanto que, para celebrarse no hay lugar a prenegociar sus términos, condiciones y modalidades (artículo 49 *ibidem*).

¹² *Ibidem*.

¹³ Los periodos de exploración y de construcción y montaje tienen por regla general una duración de tres (3) años respectivamente, no obstante dicho plazo puede estar sujeto a prórroga o renuncia.



8. Es un contrato solemne, ya que debe estar contenido en documento redactado en idioma castellano, suscrito por las partes, e inscrito en el Registro Minero Nacional (artículo 50 ibidem).
9. Es un contrato especial, no sujeto al régimen de contratación estatal (artículo 53 ibidem).
10. Las cláusulas excepcionales o exorbitantes que contiene son las de caducidad (artículo 112 ibidem), y la de imposición de multas en sede administrativa (artículos 115 y 287 ibidem), de tal manera que no cabe su modificación unilateral por parte de la entidad pública concedente, y en caso de discrepancias sobre su interpretación, se deberá recurrir al juez competente o al empleo de árbitros o peritos (artículo 51 ibidem).
11. Respecto a las condiciones sobrevinientes imputables a la fuerza mayor o caso fortuito, está prevista la suspensión del contrato (artículo 52 ibidem).

(iii) Respuesta a las preguntas de competencia de la Agencia Nacional de Minería

Hechas las anteriores precisiones sobre la naturaleza del contrato de concesión minera, y reiterando que el pronunciamiento de la autoridad minera versará exclusivamente sobre lo relativo a la regulación de actividades mineras y contratos de concesión en el marco de las competencias de la ANM, se procede a dar respuesta a los interrogantes de competencia de esta autoridad, en los siguientes términos:

5. ¿Cómo deben armonizarse las actuaciones adelantadas por las autoridades minera, ambiental y de tierras en el presente caso, particularmente frente a la coexistencia entre el Contrato de Concesión Minera suscrito, la Licencia Ambiental Temporal otorgada y el acto administrativo expedido por la ANT en el marco del RESO?

8. La ANM, dentro de su procedimiento de otorgamiento de contrato de concesión, ¿cómo toma en cuenta la tenencia y propiedad de la tierra al momento de adjudicar los contratos?

La Agencia Nacional de Minería (ANM), en el trámite de otorgamiento de un contrato de concesión minera, no adjudica ni reconoce derechos sobre la propiedad, posesión o tenencia de la tierra, ni condiciona la existencia del recurso minero a la calidad de propietario, poseedor o tenedor del predio. Lo anterior obedece a que, conforme al artículo 332 de la Constitución Política y a los artículos 5, 6 y 7 de la Ley 685 de 2001, los recursos minerales existentes en el suelo y el subsuelo son de propiedad exclusiva del Estado, circunstancia que se mantiene sin consideración a que la propiedad, posesión o tenencia de



los terrenos corresponda a entidades públicas, particulares, comunidades o grupos.

En este sentido, el análisis que realiza la ANM al otorgar un contrato de concesión se relaciona con la posibilidad jurídica, técnica, financiera y económica de conceder el derecho a explorar y explotar minerales de propiedad estatal dentro de un área determinada, más no con la definición o reconocimiento de derechos sobre la superficie.

Bajo ese entendido, el contrato de concesión minera es un instrumento jurídico que habilita al concesionario para desarrollar actividades de exploración y explotación de recursos mineros de propiedad estatal, pero no asigna, transfiere ni acredita derechos de propiedad, posesión, tenencia u ocupación sobre la superficie, por cuanto dicho contrato se limita a regular las condiciones bajo las cuales el concesionario adquiere el derecho a aprovechar los recursos mineros estatales y las obligaciones derivadas de dicha actividad.

Por consiguiente, la ANM no toma la propiedad o tenencia del terreno como criterio para determinar la titularidad del recurso minero ni para adjudicar el derecho minero sobre este, toda vez que la propiedad del suelo y la propiedad de los recursos minerales constituyen realidades jurídicas distintas. En consecuencia, **no importa quién sea el propietario, poseedor o tenedor del predio**, pues esta condición no otorga derechos sobre los minerales ni habilita por sí misma su exploración o explotación; tales derechos solamente se adquieren mediante el correspondiente título minero otorgado por el Estado.

Sin perjuicio de lo anterior, el concesionario deberá obtener y acreditar, en las etapas y trámites que correspondan, los instrumentos jurídicos necesarios para el uso o acceso a los predios requeridos para el desarrollo de las actividades mineras¹⁴, de conformidad con la normativa aplicable, tales como la servidumbre minera, la cual se constituye en un gravamen legal y forzoso que permite al titular minero usar un terreno superficial de propiedad de un tercero (predio sirviente) para realizar actividades mineras, operando por ministerio de la ley mediante indemnización previa por los perjuicios causados.

En dicho contexto, y encontrándose delimitada la naturaleza del contrato de concesión minera, será entonces responsabilidad de la Agencia Nacional de Tierras – ANT, pronunciarse sobre la inclusión del concesionario en calidad de aspirante en el Registro de Sujetos de Ordenamiento - RESO, y a la autoridad

¹⁴ Por ejemplo, la gestión de las servidumbres mineras, conforme a los requisitos, condiciones y procedimiento estipulado en el artículo 27 de la Ley 1955 de 2019 (por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022). En tratándose de servidumbres de utilidad pública e interés social sobre bienes baldíos de la Nación, deberán observarse los lineamientos del Acuerdo 530 de 29 de octubre de 2025 de la ANT (que derogó expresamente los Acuerdos 029 de 2017 y 161 de 2021 sobre la materia).



ambiental consultante, sobre el otorgamiento de la licencia ambiental para el caso concreto.

11. En caso de que la Agencia Nacional de Minería (ANM) otorgue contratos de concesión sobre baldíos del Estado, ¿cómo se solventaría el requisito de certificado actualizado del registrador de instrumentos públicos y privados sobre la propiedad del inmueble, o la prueba idónea de la posesión o tenencia del área de acopio y beneficio, en caso de que se requiera para el proyecto?

En consonancia con lo expuesto por esta Oficina Asesora Jurídica en el concepto 20251200296091¹⁵ del 21 de agosto de 2025, y lo analizado en precedencia sobre la naturaleza del contrato de concesión minera, éste 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, 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 establece 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, aspecto que ya había sido objeto de análisis en el concepto jurídico ANM Radicado No. 20221200282381¹⁶ (s/f):

"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 consecuencia, 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, por lo cual, será entonces competencia de la ANT

¹⁵https://saportalanm.blob.core.windows.net/publicfiles/file_conceptos_juridicos/COM_20251200296091.pdf

¹⁶https://saportalanm.blob.core.windows.net/publicfiles/file_conceptos_juridicos/Concepto_20221200282381_Web_0.pdf



responder la inquietud puntual en relación con el requisito de certificado actualizado del registrador de instrumentos públicos y privados sobre la propiedad del inmueble, o la prueba idónea de la posesión o tenencia del área de acopio y beneficio sobre el terreno baldío. Este proceder asegura el cumplimiento del marco legal vigente y evita la duplicidad de competencias entre entidades.

En los anteriores términos doy respuesta de fondo a su solicitud, incluyendo en enlaces de pie de página los conceptos citados, para su consulta, reiterando 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.

Atentamente,

ORIGINAL FIRMADO

JOSÉ SAÚL ROMERO VELÁSQUEZ
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica

Anexos: N/A

Copia: Juan Felipe Harman Ortiz – Director Agencia Nacional de Tierras
atencionalciudadano@ant.gov.co

Elaboró: Natalia Gutiérrez Salazar –Contratista OAJ.

Revisó: Adriana Motta Garavito –Contratista OAJ.

Fecha de elaboración: 3 de agosto de 2026.

Número de radicado que responde: 20261004695202 de 23 de junio de 2026.

Tipo de respuesta: Total.

Archivado en: Conceptos OAJ 2026.