



Bogotá D.C., 18-08-2026 14:29 PM

RESERVADO

ASUNTO: Actividades de exploración o explotación minera y licencia ambiental.

Cordial saludo.

En atención a la solicitud de concepto con radicado ANM 20261004761412 del 24 de julio 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, el presente está dirigido a brindar una ilustración jurídica general y no particular; por lo que en tratándose de casos concretos, deberá estarse a la decisión que, de conformidad con sus competencias legales, corresponda al área misional o entidad encargada.

En atención a su solicitud, mediante la cual requiere se informe si, *de conformidad con la Constitución Política, la Ley 685 de 2001, la Ley 99 de 1993, la jurisprudencia vigente y las demás normas que regulan la actividad minera en Colombia, es jurídicamente posible realizar actividades de exploración o explotación minera cuando existe un título minero vigente, pero no se cuenta con la correspondiente licencia ambiental, en aquellos casos en que esta sea legalmente exigible, así como exponer los fundamentos constitucionales, legales y jurisprudenciales que sustentan la respuesta*, nos permitimos dar respuesta, previas las siguientes consideraciones.

Para poder desarrollar el problema jurídico propuesto resulta necesario delimitar el marco normativo constitucional respecto de la explotación de recursos naturales no renovables y el deber de protección de medio ambiente.

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.”*



Para ello el desarrollo de actividades mineras en Colombia no puede ser analizado como una actividad aislada, sino que debe engranarse armónicamente con los principios, deberes y derechos constitucionales. En este sentido las disposiciones constitucionales reconocen al estado como propietario del subsuelo y los recursos naturales no renovables² por lo que será el estado el encargado de definir las condiciones bajo las cuales esos recursos van a ser explorados y explotados.

En Colombia, la Ley 685 de 2001 - Código de Minas, se instituyó con el objetivo de fomentar la exploración técnica y la explotación económica de los recursos mineros de propiedad estatal y privada; estimular estas actividades en orden a satisfacer los requerimientos de la demanda interna y externa de los mismos y a que su aprovechamiento se realice en forma armónica con los principios y normas de explotación racional de los recursos naturales no renovables y del ambiente, dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible y del fortalecimiento económico y social del país.

A través de la norma en mención, el legislador ha establecido que el mecanismo idóneo para poder adelantar actividades de exploración y explotación minera a partir de su entrada en vigencia es el contrato de concesión minera, el cual 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 el Código de Minas.

Así, el artículo 45 de la Ley 685 de 2001 - Código de Minas, prevé que 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.

En línea con lo anterior el artículo 70 de la ley 685 de 2001, prevé que el contrato de concesión se pactará por el término que solicite el proponente y hasta por un máximo de treinta (30) años, contados desde la fecha de inscripción en el Registro Minero Nacional, dividiéndose dicho plazo en tres (3) grandes etapas a saber:

- Exploración: con una duración por regla general de tres (3) años siguientes a la fecha de inscripción del contrato en el Registro Minero Nacional, es el periodo inicial en el que se desarrollan los estudios, trabajos y obras por métodos de subsuelo, necesarios para establecer y determinar la existencia y ubicación del mineral o minerales contratados, la geometría del depósito o depósitos dentro del área de la concesión, en cantidad y calidad económicamente explotables, la

² Constitución Política de Colombia, artículo 332. *"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."*



viabilidad técnica de extraerlos y el impacto que sobre el medio ambiente y el entorno social puedan causar estos trabajos y obras³.

- Construcción y Montaje: terminado definitivamente el período de exploración, se inicia el período -por regla general- de tres (3) años para la construcción e instalación de la infraestructura y del montaje necesarios para las labores de explotación, esto es para la preparación de los frentes mineros y la instalación de las obras, servicios, equipos y maquinaria fija, necesarios para iniciar y adelantar la extracción o captación de los minerales, su acopio, su transporte interno y su beneficio⁴.
- Explotación: período en el que se desarrolla el conjunto de operaciones que tienen por objeto la extracción o captación de los minerales yacentes en el suelo o subsuelo del área de la concesión, su acopio, su beneficio y el cierre y abandono de los montajes y de la infraestructura. El periodo máximo de explotación será el tiempo de la concesión descontando los períodos de exploración y construcción y montaje, con sus prórrogas⁵.

En este sentido, los derechos derivados de un título minero permiten al concesionario desarrollar las distintas etapas del proyecto minero según corresponda, siempre que su ejercicio se realice con observancia del cumplimiento de las respectivas obligaciones, condiciones y requisitos establecidos en la ley. En concordancia con lo anterior, el reconocimiento de estos derechos no puede entenderse como una autorización absoluta e ilimitada para el desarrollo de la actividad minera, puesto que su ejercicio este sujeto al cumplimiento del marco jurídico que regula lo expuesto y por consiguiente determina el alcance del título minero.

Así, la Ley 685 de 2001 - Código de Minas, prevé en su artículo 59, que el concesionario está obligado en el ejercicio de su derecho, a dar cabal cumplimiento a las obligaciones de carácter legal, técnico, operativo y ambiental, que expresamente le señala este Código. Ninguna autoridad podrá imponerle otras obligaciones, ni señalarle requisitos de forma o de fondo adicionales o que, de alguna manera, condicionen, demoren o hagan más gravoso su cumplimiento.

En este orden de ideas, el artículo 85 de la Ley 685 de 2001 - Código de Minas, señala que simultáneamente con el Programa de Trabajos y Obras deberá presentarse el estudio que demuestre la factibilidad ambiental de dicho programa. Dispone expresamente la norma que ***“Sin la aprobación expresa de este estudio y la expedición de la Licencia Ambiental correspondiente no habrá lugar a la iniciación de los trabajos y obras***

3 Artículos 71, 78, 79 y 80 Ley 685 de 2001 - Código de Minas

4 Artículos 72, 89, 90, 91 y 92 Ley 685 de 2001 - Código de Minas

5 Artículos 73, 95, 96 y 97 Ley 685 de 2001 - Código de Minas



***de explotación minera.** Las obras de recuperación geomorfológica, paisajística y forestal del ecosistema alterado serán ejecutados por profesionales afines a cada una de estas labores. Dicha licencia con las restricciones y condicionamientos que imponga al concesionario, formarán parte de sus obligaciones contractuales”.*

En el mismo sentido el **artículo 205** dispone que con base en el Estudio de Impacto Ambiental la autoridad competente otorgará o no la **Licencia Ambiental para la construcción, el montaje, la explotación** objeto del contrato y el beneficio y para las labores adicionales de exploración durante la etapa de explotación.

De manera que la norma minera es clara en indicar que, contando con un título minero, la ejecución de actividades propias de cada etapa, podrá adelantarse con el cumplimiento de ciertos requisitos, en particular, en lo que refiere a las obligaciones de carácter ambiental, y la necesidad de **contar con licencia ambiental la misma se requiere para adelantar las etapas de construcción y montaje, y de explotación, mas no para adelantar la etapa de exploración.**

Por su parte, la Ley 99 de 1993 por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones, prevé en su artículo 49 la obligatoriedad de la licencia ambiental para la ejecución de los proyectos, obras o actividades, que puedan generar deterioro grave al medio ambiente, a los recursos naturales renovables o al paisaje, constituyéndose según el artículo 50 ibidem como la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada.

En desarrollo de lo anterior, el artículo 2.2.2.3.2.1 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible 1076 de 2015 dispone que únicamente estarán sujetos a licencia ambiental los proyectos obras o actividades expresamente señalados en los artículos



2.2.2.3.2.2⁶ y 2.2.2.3.2.3⁷ aclarando que las autoridades ambientales no podrán exigir planes de manejo ambiental para proyectos que no estén previstos en los artículos mencionados. Los artículos en mención señalan la competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y de Las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y las autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002, para otorgar o negar la licencia ambiental para los proyectos del sector minero, señalando para cada autoridad su competencia conforme al volumen de explotación.

Por ende, la licencia ambiental no puede entenderse como una simple formalidad administrativa sino que constituye la hoja de ruta en la gestión ambiental mediante la cual la autoridad competente ejerce sus funciones de monitoreo y control para prevenir, mitigar, corregir compensar y manejar los efectos ambientales del proyecto minero.

Conforme a todo lo anterior, se tiene que con el otorgamiento y perfeccionamiento del título minero, su beneficiario, obtiene el derecho a explorar y explotar los minerales yacientes en el área otorgada, no obstante para la debida ejecución de las actividades propias de cada etapa del título, la normativa tanto minera como ambiental, es clara en señalar, la necesidad de acreditar la licencia ambiental para adelantar las actividades de construcción y montaje y explotación, mientras que para adelantar la etapa de exploración, se deberá dar cumplimiento a las Guías Minero Ambientales para exploración⁸ y

6 ARTÍCULO 2.2.2.3.2.2. Competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- otorgará o negará de manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades: (...)

2. En el sector minero:

La explotación minera de:

a) Carbón: Cuando la explotación proyectada sea mayor o igual a ochocientos mil (800.000) toneladas/año;

b) Materiales de construcción y arcillas o minerales industriales no metálicos: Cuando la producción proyectada sea mayor o igual a seiscientos mil (600.000) toneladas/año para las arcillas o mayor o igual a doscientos cincuenta mil (250.000) metros cúbicos/año para otros materiales de construcción o para minerales industriales no metálicos;

c) Minerales metálicos y piedras preciosas y semipreciosas: Cuando la remoción total de material útil y estéril proyectada sea mayor o igual a dos millones (2.000.000) de toneladas/año;

d) Otros minerales y materiales: Cuando la explotación de mineral proyectada sea mayor o igual a un millón (1.000.000) toneladas/año.

7 ARTÍCULO 2.2.2.3.2.3. Competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales. Las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y las autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002, otorgarán o negarán la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades, que se ejecuten en el área de su jurisdicción.

1. En el sector minero

La explotación minera de:

a) Carbón: Cuando la explotación proyectada sea menor a ochocientos mil (800.000) toneladas/año;

b) Materiales de construcción y arcillas o minerales industriales no metálicos: Cuando la producción proyectada de mineral sea menor a seiscientos mil (600.000) toneladas/año para arcillas o menor a doscientos cincuenta mil (250.000) metros cúbicos/año para otros materiales de construcción o para minerales industriales no metálicos;

c) Minerales metálicos, piedras preciosas y semipreciosas: Cuando la remoción total de material útil y estéril proyectada sea menor a dos millones (2.000.000) de toneladas/año;

d) Otros minerales y materiales: Cuando la explotación de mineral proyectada sea menor a un millón (1.000.000) toneladas/año.

⁸ Artículos 199 y 278 del Código de Minas

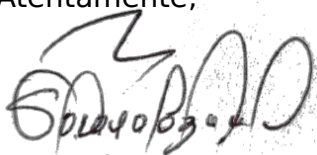


tramitar los permisos menores de carácter ambiental que la actividad requiera.

Finalmente vale la pena resaltar, tal como lo ha señalado esta Oficina Asesora en entre otros conceptos los identificados con los radicados 20141200321141 de 17 de septiembre de 2014, 20141200341111 de 1 de octubre de 2014, 20151200374721 de 7 de diciembre de 2015 y 20231200284741 de 31 de enero de 2023, que un título minero en el que ha culminado el término otorgado para la etapa de exploración, sin que el titular haya solicitado prórroga o renuncia a la etapa, iniciará la etapa de construcción y montaje, no obstante que no cuente con el PTO y la licencia ambiental. En su lugar la falta de acreditación de estos instrumentos tiene como consecuencia la imposibilidad para el concesionario de realizar las actividades propias de construcción y montaje y de explotación.

La anterior precisión es necesaria, a efecto de establecer con claridad que el tránsito entre una etapa y otra no se encuentra supeditado al cumplimiento de requisito alguno, sino al simple paso del tiempo, sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley y en el contrato, según corresponda para la ejecución de las actividades mineras propias de cada etapa, en el caso particular consultado, se requerirá de licencia ambiental para adelantar las actividades propias de la etapa de explotación.

Atentamente,



SORAYA ASTRID LOZANO MARÍN
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

Anexos: 0.

Copia: No aplica.

Elaboró: Sergio Andrés Rozo Carrasquilla – Oficina Asesora Jurídica

Revisó: Adriana Motta Garavito – Oficina Asesora Jurídica

Fecha de elaboración: 14-08-2026

Número de radicado que responde: 20261004761412

Tipo de respuesta: Total.

Archivado en: Archivo OAJ.