



Radicado ANM No: 20181200265171

Bogotá D.C. 16-04-2018 17:00 PM

Señora

MARCELA BAYONA

Asesorías Legales en Minería y Medio Ambiente

M&M ESTUDIO JURÍDICO

Email: info@estudiojuridicomym.com

Dirección: carrera 15 No. 124-91 Ofc.602

País: COLOMBIA

Departamento: BOGOTÁ, D.C.

Municipio: BOGOTÁ, D.C.

Asunto: Zonas de protección y desarrollo de recursos naturales renovables y autorizaciones temporales

En atención a su solicitud de concepto sobre la posibilidad de conceder autorizaciones temporales en las zonas de protección de los recursos naturales renovables y del medio ambiente declaradas y delimitadas mediante Resolución 1814 de 2015 y en consecuencia inscribirse en el Registro Minero Nacional, radicada en la Agencia Nacional de Minería bajo el número 20185500453352, se dará respuesta en los siguientes términos:

1. Del contrato de concesión

De conformidad con lo establecido en el artículo 14 de la Ley 685 de 2001 únicamente se puede constituir, declarar y probar el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal, mediante un contrato de concesión minera, debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional.

Por su parte, el mismo Código de Minas en el título segundo se refiere a la "concesión de minas" y en el artículo 45 define el contrato de concesión minera, en los siguientes términos:

"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.



Radicado ANM No: 20181200265171

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".

De la lectura de la norma transcrita se tiene que las características del contrato de concesión minera son las siguientes:

1. Es un contrato nominal y típico: se encuentra definido en la norma.
2. Bilateral y oneroso: se celebra entre el estado y un particular, el estado concede el derecho a explorar y explotar el recurso minero y el particular se obliga realizar las actividades tendientes a la extracción de minerales y pagar las contraprestaciones económicas derivadas.
3. Es un contrato de adhesión: No se pueden pre negociar sus términos y condiciones.

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.

Adicionalmente, el contrato de concesión minera, se caracteriza entre otras cosas, por ser un contrato bilateral¹, de adhesión², solemne³ y de tracto sucesivo⁴.

El contrato de concesión minera, en los términos del artículo 15 de la Ley 685 de 2001, 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**, pero a la vez impone al concesionario, unas obligaciones que se encuentran establecidas legal y contractualmente, derecho que no implica la consolidación de la propiedad del suelo o de los inmuebles sobre los cuales recae el derecho emanado de la Concesión.

2. De las autorizaciones temporales

Por su parte en el Título Tercero del mismo Código de Minas dispuso se regulan los regímenes

¹ Se crean obligaciones mutuas entre el concedente y el concesionario

² Ley 685 de 2001- Artículo 49. *Contrato de adhesión*. La concesión minera es un contrato de adhesión en cuanto que, para celebrarse, no da lugar a prenegociar sus términos, condiciones y modalidades, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 31, 248 y 355 del presente Código.

³ Ley 685 de 2001 - Artículo 50. *Solemidades*. El contrato de concesión debe estar contenido en documento redactado en idioma castellano y estar a su vez suscrito por las partes. Para su perfeccionamiento y su prueba sólo necesitará inscribirse en el Registro Minero Nacional.

⁴ Las obligaciones que emanan del contrato no se pueden cumplir instantáneamente o en un solo acto



Radicado ANM No: 20181200265171

especiales de otorgamiento de derechos a explotar materiales de construcción a través de las denominadas autorizaciones temporales, destinadas exclusivamente en beneficio de una vía pública en los términos del artículo 116 de la Ley 685 de 2001⁵.

“Artículo 116. Autorización temporal. La autoridad nacional minera o su delegataria, a solicitud de los interesados podrá otorgar autorización temporal e intransferible, a las entidades territoriales o a los contratistas, para la construcción, reparación, mantenimiento y mejoras de las vías públicas nacionales, departamentales o municipales mientras dure su ejecución, para tomar de los predios rurales, vecinos o aledaños a dichas obras y con exclusivo destino a éstas, con sujeción a las normas ambientales, los materiales de construcción, con base en la constancia que expida la Entidad Pública para la cual se realice la obra y que especifique el trayecto de la vía, la duración de los trabajos y la cantidad máxima que habrán de utilizarse.”

Entonces, el otorgamiento de autorizaciones temporales deberán estar sujetas a las siguientes reglas generales⁶:

1. Los sujetos que pueden acceder a la figura son entidades territoriales y contratistas.
2. El objeto sobre el cual recae la autorización temporal deberá ser construcción, reparación mantenimiento y mejoras de vías públicas nacionales, departamentales o municipales.
3. Los materiales de construcción sólo pueden ser usados en la obra objeto de autorización temporal.
4. Los materiales de construcción extraídos con fundamento en la autorización temporal no pueden ser comercializados.

Sin perjuicio de lo anterior es menester resaltar que el artículo 119 de la Ley 685 de 2001 prohíbe dentro de las autorizaciones temporales la venta o comercialización por parte del contratista, de la producción o de los excedentes de los materiales de construcción explotados y no utilizados en la construcción de las vías públicas. Por consiguiente, la entidad territorial no podrá aprovecharse⁷

⁵ Ver concepto de la Oficina Asesora Jurídica Agencia Nacional de Minería 20161200012261 del 25 de enero de 2016.

⁶ Ver concepto Oficina Asesora Jurídica Agencia Nacional de Minería 20151200294791 del 1 de octubre de 2015.

⁷ El término aprovechamiento denota beneficio, comercio o adquisición, por cuanto si bien existe prohibición de venta o comercialización en la autorización temporal, la alcaldía no puede aprovecharse del mineral explotado.

ART. 160 Aprovechamiento ilícito. El aprovechamiento ilícito de recursos mineros consiste en el beneficio, comercio o adquisición, a cualquier título, de minerales extraídos de áreas no amparadas por un título minero. En estos casos el agente será penalizado de conformidad con lo establecido en el artículo 244 del Código Penal, exceptuando lo previsto en este Código para la minería de barequeo.



Radicado ANM No: 20181200265171

del mineral explotado, toda vez que el mismo tiene un destino exclusivo a las obras relacionadas con las vías públicas.

En conclusión, las autorizaciones temporales son un permiso que la Autoridad Minera⁸ otorga a las entidades territoriales o a los contratistas, para la construcción, reparación, mantenimiento y mejoras de las vías públicas nacionales, departamentales o municipales mientras dure su ejecución, con el fin de tomar de los predios rurales, vecinos o aledaños a dichas obras, esto es, a no más de 50 km de distancia⁹ y con exclusivo destino a éstas. Lo anterior con sujeción a las normas ambientales.

Así pues, la autorización temporal es una figura a través de la cual se obtiene permiso por parte de la Autoridad Minera para utilizar materiales de construcción, con destino exclusivo a la construcción, reparación mantenimiento y mejoras de vías públicas, dada su especialidad deben concurrir los elementos esenciales para que permitan su otorgamiento, tal como se puede evidenciar del citado artículo 116 del Código de Minas¹⁰.

3. Las autorizaciones temporales no son contratos de concesión minera

De conformidad con los fundamentos jurídicos expuestos en los numerales anteriores, las autorizaciones temporales como su nombre lo indica son permisos que otorga la autoridad minera para la extracción de materiales de construcción de predios aledaños a la vía pública que se pretende construir y no para el aprovechamiento económico de la entidad territorial o contratista, por prohibición expresa del artículo 58 de la Ley 1682 de 2013.

Por su parte, los contratos de concesión minera, son derechos que otorga el estado para que un particular por su propia cuenta y riesgo aproveche económicamente el recurso minero de en cumplimiento de las obligaciones que se encuentran establecidas legal y contractualmente.

En ese orden de ideas, se considera que las autorizaciones temporales no son títulos mineros en los términos del artículo 14 y 45 de la Ley 685 de 2001, sino un instrumento especial y temporal de explotación de materiales de construcción en beneficio de una obra pública¹¹.

⁸ Ver concepto Oficina Asesora jurídica Agencia Nacional de Minería 20171200046981 del 1 de marzo de 2017

⁹ Artículo 12 de la Ley 1682 de 2013

¹⁰ Ibídem concepto Oficina Asesora jurídica Agencia Nacional de Minería.

¹¹ Ver concepto Oficina Asesora Jurídica Agencia Nacional de Minería 20171200046981 del 1 de marzo de 2017.



Radicado ANM No: 20181200265171

En el mismo sentido, el Ministerio de Minas y Energía ha conceptualizado que las autorizaciones temporales no son contratos de concesión minera "(...) sino un *permiso temporal* y la naturaleza o razón de ser de ésta, es la *urgencia o premura en el tiempo que requiere la entidad territorial para realizar o desarrollar la construcción, reparación, mantenimiento y mejoras de las vías públicas nacional, departamental o municipal, o la realización de un gran proyecto de infraestructura declarado de interés nacional por parte del Gobierno Nacional (...)*¹²". (Subrayado fuera del texto).

4. De la prohibición de otorgar concesiones mineras en zonas de protección y desarrollo de recursos naturales renovables.

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales conferidas en los numerales 2, 5, 14, 19 y 24 de la Ley 99 de 1993 y el Decreto-Ley 3570 de 2011 "por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible", el Ministerio de Ambiente expedió la Resolución 1814 de 2015, por medio de la cual se declararon y delimitaron unas zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, en aplicación del principio de precaución de que trata el numeral 6 de artículo 1 de la Ley 99 de 1993, dentro de las cuales la autoridad minera no "podrán otorgarse nuevas concesiones mineras", por el término de dos (2) años, de acuerdo con el artículo 2 de la Resolución 1814 de 2015, plazo que fue prorrogado por 1 año más de acuerdo con la Resolución 2157 de 2017, proferida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Así, en el artículo 3 de la Resolución 1814 de 2015, determinó lo siguiente:

"ARTÍCULO 3.: Ordenar a la Agencia Nacional de Minería la inclusión de estas áreas en el Catastro Minero Nacional. A partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente resolución sobre las áreas aquí declaradas y delimitadas no podrán otorgarse nuevas concesiones mineras"

Sin perjuicio de lo anterior, consultada la parte considerativa de la citada Resolución y el "documento técnico para una medida de precaución que proteja temporalmente los sitios en los cuales se adelantan procesos de declaratoria de áreas protegidas regionales" que antecedió la expedición de la Resolución 1814 de 2015, no resulta claro el alcance de la expresión "concesiones mineras" contenida en el artículo 3 de la referida norma, por lo que se procederá en los términos del artículo 21 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo a dar traslado de su petición al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con el fin de que bajo una interpretación auténtica fije el alcance y contenido de su acto administrativo y, en ese sentido establezca si la prohibición a que hace referencia el artículo 3 de

¹² Concepto Oficina Asesora Jurídica Ministerio de Minas y Energía 2012043502 del 13 de agosto de 2012.



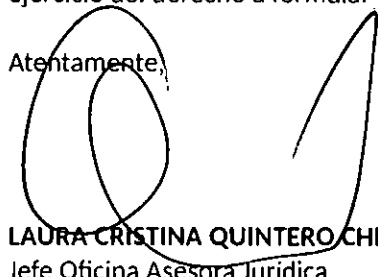
Radicado ANM No: 20181200265171

la Resolución 1814 de 2015 sólo procede frente a contratos de concesión definidos en el artículo 45 o se extiende a las autorizaciones temporales a que se refiere el artículo 116 del Código de Minas.

Lo anterior considerando que el fundamento de este tipo de resoluciones por las cuales se reserva de manera temporal áreas para el desarrollo y protección de los recursos naturales renovables se expiden en aplicación del principio de precaución a que hace referencia la Ley 99 de 1993.

En los anteriores términos, damos respuesta a su solicitud, aclarando que la presente se emite de conformidad con lo previsto en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, en la cual se establece 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,



LAURA CRISTINA QUINTERO CHINCHILLA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexos:

Copia: No aplica.

Elaboró: Mónica María Muñoz B. - Contratista

Revisó: No aplica.

Fecha de elaboración: 16-04-2018 16:39 PM

Número de radicado que responde: 20185500453352

Tipo de respuesta: Total.

Archivado en: Conceptos OAJ.