



Radicado ANM No: 20181200267131

Bogotá D.C., 16-08-2018 11:00 A.M

Señora

RESERVADO

Asunto: Consulta Títulos Mineros

Cordial saludo

En atención a su solicitud de concepto, presentada mediante radicado 20185500532682, a través de la cual, formula una serie de inquietudes, relacionadas con la situación presentada con ocasión de la superposición de Proyectos de Infraestructura Vial, Proyectos de Hidrocarburos y Proyectos de Generación de Energía Eléctrica y Energía Renovable con Títulos Mineros, procedemos a dar respuesta, en los siguientes términos:

- **Las competencias de la Autoridad Minera**

A través del Decreto 4134 de 2011, se creó la Agencia Nacional de Minería ANM, como una agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Minas y Energía, encargada de administrar integralmente los recursos minerales de propiedad del Estado, promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos mineros de conformidad con las normas pertinentes y en coordinación con las autoridades ambientales en los temas que lo requieran, lo mismo que hacer seguimiento a los títulos de propiedad privada del subsuelo cuando le sea delegada esta función por el Ministerio de Minas y Energía de conformidad con la ley.

En este sentido las competencias de la Agencia Nacional de Minería, se circunscriben a ejercer las funciones de autoridad minera o concedente en el territorio nacional, así como a administrar los recursos minerales, -entre otras-.

Por su parte, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 381 de 2012, por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Minas y Energía, dicho ente ministerial tiene como objetivo formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas, planes y programas del Sector de Minas y Energía, encontrándose además dentro de sus funciones, "articular la formulación, adopción e implementación de la política pública del sector administrativo de minas y energía."

En este sentido dentro de la estructura del sector administrativo de minas y energía, se encuentran 4 direcciones adscritas a dos viceministerios, así:



Radicado ANM No: 20181200267131

- “2. Despacho del Viceministro de Minas
- 2.1. Dirección de Minería Empresarial
- 2.2. Dirección de Formalización Minera
- 3. Despacho del Viceministro de Energía
- 3.1. Dirección de Hidrocarburos
- 3.2 Dirección de Energía Eléctrica”¹

En este orden de ideas, siendo el Ministerio de Minas y Energía el ente rector de la política pública del sector administrativo de minas y energía, y concordante con las funciones a este asignadas a través del artículo 2 del Decreto 381 de 2012, será este ente ministerial el competente para dar respuesta integra a la consulta por usted elevada, dado que la materia de la misma comprende no solo lo atinente a títulos mineros –cuya administración corresponde a la Agencia Nacional de Minería- sino también asuntos relacionados con Proyectos de Hidrocarburos, Proyectos de Generación de Energía Eléctrica y Proyectos de Generación de Energía Renovable, que comprenden los sectores - Hidrocarburos y Energía- cuya regulación compete al Ministerio.

En tal virtud, se le informa que la consulta por usted radicada fue enviada para su trámite al Ministerio de Minas y Energía. No obstante, esta Oficina Asesora Jurídica, se permite exponer las consideraciones que a continuación se exponen, respecto de lo consultado en las preguntas 1 y 2:

- **La industria minera y la declaratoria de Utilidad Pública**

La figura de la utilidad pública tiene fundamento constitucional, pues conforme lo prevé el artículo 58 de la Constitución Política: *“Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.”*

Sobre la declaración de utilidad pública e interés social la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-297/11, estableció:

“(…)UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL-Concepto/DECLARACION DE UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL-Competencia/DECLARACION DE UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL-Objeto y finalidad/PREVALENCIA DEL INTERÉS SOCIAL-Aplicación por utilidad pública - Los conceptos de utilidad pública e interés social son determinantes como criterio sustancial por el que se autoriza al legislador intervenir en la propiedad y en los derechos económicos individuales. En este sentido se plantea como causa expropiandi o de imposición de servidumbres y también como fundamento para aplicar el principio de prevalencia del interés social o público ante el cual debe ceder el interés particular. (…)”

En desarrollo del postulado contenido en el artículo 58 constitucional, el legislador, en el artículo 13 de la Ley 685 de 2001 -Código de Minas-, declaró de utilidad pública e interés social la industria minera² en todas

¹ Decreto 381 de 2012 – Artículo 4

² Exposición de Motivos de la Ley 685 de 2001, publicada en la Gaceta del Congreso el 14 de abril de 2000:

La utilidad pública:

1. Dentro de las materias que el Código de Minas debe contemplar, está la declaración que ahora se reitera, de ser la minería una actividad de utilidad pública e interés social. Esta declaración ciertamente ha sido incluida en diferentes estatutos mineros por dos consideraciones de orden práctico:



Radicado ANM No: 20181200267131

sus ramas y fases, señalando que en consecuencia podrían decretarse a su favor, a solicitud de parte interesada y por los procedimientos establecidos en este Código, las expropiaciones de la propiedad de los bienes inmuebles y demás derechos constituidos sobre los mismos, que sean necesarios para su ejercicio y eficiente desarrollo.

Así pues, las actividades mineras que se desprenden del otorgamiento de los contratos de concesión minera, autorizaciones temporales y en general de cualquier figura jurídica a través de la cual el ordenamiento minero confiere derechos sobre los recursos minerales, hacen parte de la denominada industria minera, que goza de especial protección al ser declarada de utilidad pública e interés social, conforme al artículo 13 mencionado.

En armonía con dicha finalidad, los derechos que confiere el estado para la exploración y explotación de minerales, comportan limitaciones que se encuentran ligadas a la finalidad de utilidad pública de otros sectores del país, que implican de igual forma desarrollo para la Nación, y que se consignaron en el artículo 35 del Código de Minas³. En este sentido si bien es cierto la minería ostenta la calidad de actividad de utilidad pública e interés social, también lo es, que no es ésta la única industria catalogada como tal, por cuanto existen en el ordenamiento jurídico, otra clase de industrias con la misma declaratoria.

Así pues, en desarrollo del mencionado precepto constitucional, tanto la minería como la industria petrolera, los proyectos de infraestructura de transporte y los proyectos de energía –entre otros- se catalogan como de utilidad pública. En tal virtud, en caso de coexistencia de uno y otro de tales proyectos, se presenta concurrencia de actividades que ostentan el mismo rango.

1. ¿Qué actividad prima en el caso que en el área de influencia de un proyecto de infraestructura vial se superponga con el área de un título minero o con una solicitud de título minero?

La Ley 1682 de 2013 “*Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias*”, definió el ejercicio y/o desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte como una actividad de utilidad pública, y contempló en favor de estos proyectos la declaratoria de zonas mineras restringidas, así como la inclusión en el Catastro Minero Colombiano, de los trazados, ubicación de los proyectos de infraestructura de transporte y las fuentes de materiales que se identifiquen en favor del proyecto de infraestructura de transporte.

co: La primera tiene en consideración que dentro del sistema regalista que ha adoptado Colombia y dentro del cual la regla general es que el derecho a explotar el subsuelo minero esté radicado en cabeza de una persona distinta del dueño de la superficie, esta última puede ser expropiada en favor del minero. También existe la posibilidad de que dicha superficie y otros bienes inmuebles, tengan que soportar servidumbres prediales en beneficio de la explotación y estas servidumbres no son voluntarias sino de orden legal, lo cual como postulado legal sólo se justifica por ser la minería una actividad a la cual está vinculado el principio de la utilidad pública.

³ “**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: (...)

e) En las áreas ocupadas por una obra pública o adscritas a un servicio público siempre y cuando:
i. Cuento con el permiso previo de la persona a cuyo cargo estén el uso y gestión de la obra o servicio;
ii. que las normas aplicables a la obra o servicio no sean incompatibles con la actividad minera por ejecutarse y
iii. que el ejercicio de la minería en tales áreas no afecte la estabilidad de las construcciones e instalaciones en uso de la obra o servicio. (...)”



Radicado ANM No: 20181200267131

En atención a dicha disposición legal, esta Oficina Asesora, mediante concepto identificado con el radicado 20141200093901, señaló algunos de los impactos generados en la actividad minera con ocasión de la expedición de la Ley 1682 de 2013, en los siguientes términos:

“Con la expedición de la ley 1682 de 2013 “Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias”, se definió el ejercicio y/o desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte como una actividad de utilidad pública (...); así pues se generan impactos en la actividad minera que se resumen a continuación:

1) ***Delimitación de los corredores y fuentes de materiales para proyectos de infraestructura***, en los cuales no se podrán desarrollar actividades mineras que afecten el desarrollo del proyecto, ni los titulares mineros se podrán oponer a su desarrollo, previa compensación a que se refiere la mencionada Ley.

2) ***Trámites de las solicitudes de autorización temporal que se presentan para extraer minerales en beneficio de las obras de infraestructura de transporte***, lo cual genera la obligación para los títulos mineros de materiales de construcción, con los que se superponga la solicitud de autorización temporal, de suministrar los materiales a precio de mercado normalizado.

Dichos impactos, consignan en los titulares mineros y las entidades públicas encargadas de desarrollar el proyecto de infraestructura de transporte, obligaciones que garanticen el cumplimiento del desarrollo de las actividades principalmente en la obtención de los materiales de construcción, bien sea a través de una autorización temporal que le acredite el derecho a explotarlo de los predios rurales, vecinos o aledaños, o que los mismos sean proporcionados por aquel que ostente la titularidad de los materiales en el área de interés del proyecto de infraestructura, evento que quedó consignado en el artículo 58 inciso tercero de la ley 1682 de 2013, redacción que fue corregida mediante Decreto 3049 de 2013, indicando lo siguiente:

Artículo 6°. *Corrójase el inciso 3° del artículo 58 de la Ley 1682 del 22 de noviembre de 2013, el cual quedará así:*

“Cuando las solicitudes de autorización temporal se superpongan con un título minero de materiales de construcción, sus titulares estarán obligados a suministrar los mismos a precios de mercado normalizado para la zona. En caso de que el titular minero no suministre los materiales, la autoridad minera otorgará la autorización temporal para que el contratista de la obra de infraestructura extraiga los materiales de construcción requeridos”. (Subrayado y negrilla fuera de texto)

*Así la norma estableció, que si el ejecutor de la obra, pretenda extraer materiales de construcción con el propósito de adelantar, la construcción reparación, mantenimiento o mejora de una vía pública, podrá solicitar una autorización temporal ante la autoridad minera, y en caso de que esta sea superpuesta con un título minero de materiales de construcción se suscitan dos obligaciones, i) **el titular minero** debe suministrar los materiales de construcción ii) **el ejecutor de la obra** debe pagar por ellos a precio de mercado normalizado.”*



Radicado ANM No: 20181200267131

Así pues el artículo 8 de la Ley 1742 de 2014, que modificó el artículo 59 de la Ley 1682 de 2013, determinó que los derechos otorgados previamente a un titular minero, a través de un contrato de concesión, así como las propuestas o solicitudes de contrato de concesión y/o solicitudes de legalización de minería, no son oponibles a los proyectos de infraestructura de transporte, si aquellos llegaran a interferir total o parcialmente con este último, señalando:

"Artículo 59. Sobre la infraestructura de transporte la autoridad minera restringirá las actividades de exploración y explotación en dichos tramos y no podrá otorgar nuevos derechos mineros que afecten el desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte.

Lo anterior, sin perjuicio de las restricciones y exclusiones a la actividad minera previstas en los artículos 35 y 36 del Código de Minas y en la presente ley.

En el evento de que un proyecto de infraestructura de transporte interfiera total o parcialmente con el ejercicio de los derechos otorgados previamente a un titular minero, con la propuesta o solicitud de contrato de concesión y/o solicitudes de legalización de minería, dicho título, propuesta o solicitud no serán oponibles para el desarrollo del proyecto. El proyecto de infraestructura de transporte podrá ser suspendido por un término de treinta (30) días calendario, por parte de la autoridad encargada de adelantar el proyecto de infraestructura de transporte, con el fin de que se llegue a un acuerdo en el valor a reconocer para compensar el monto a que haya lugar al titular minero, por los eventuales derechos económicos de los cuales sea beneficiario y se prueben afectados, teniendo en cuenta la etapa en la que se encuentre el proyecto minero y la información que del título minero posea la autoridad minera.

En caso de que no se logre acuerdo entre el titular del proyecto de infraestructura de transporte y el titular minero, dentro del término establecido en el párrafo anterior, se reanudará la ejecución del proyecto de infraestructura de transporte.

En consecuencia, la autoridad encargada de adelantar el proyecto de infraestructura de transporte y la autoridad minera designarán peritos con el fin de determinar el valor a compensar al titular minero.

Cuando el propietario del predio en el que se desarrolle un proyecto de infraestructura de transporte sea diferente al titular minero y se demuestren perjuicios económicos como consecuencia del desarrollo del proyecto, las partes podrán llegar a un acuerdo dentro de un término de treinta (30) días sobre el valor de la compensación económica a que haya lugar, la cual será asumida por el titular de la obra de infraestructura. En el evento en el que no se llegue a un acuerdo, el valor de la compensación será determinado por un perito designado de conformidad con el procedimiento establecido en el inciso anterior.

No obstante, las partes podrán acudir a un método alternativo de solución de conflictos que determinará el valor a compensar a favor del titular minero. Las compensaciones a que haya lugar serán asumidas por el proyecto de infraestructura de transporte, para lo cual se realizarán las apropiaciones presupuestales correspondientes.

El Gobierno nacional establecerá la forma en la que se desarrollarán dichos procedimientos.

Parágrafo. En el evento que el titular minero haya contraído obligaciones ante las autoridades ambientales, la autoridad encargada del proyecto de infraestructura de transporte y el titular minero deberán someter a aprobación de la correspondiente autoridad ambiental un acuerdo en el que las partes se obliguen a cumplir con las obligaciones de corto, mediano y largo plazo que continúen vigentes derivadas de las autorizaciones ambientales que ostentan el proyecto minero".

De esta manera la ley de infraestructura dejó claro que los titulares mineros no se pueden oponer al desarrollo de los proyectos de infraestructura, sin embargo, no desconoce los derechos previamente conferidos a los titulares mineros y en atención a ello, reconoce el derecho que les asiste de ser compensados por los derechos económicos que afecte el desarrollo del proyecto, siempre que estos se

+



Radicado ANM No: 20181200267131

encuentren debidamente probados, obligación que señala la norma debe ser asumida por el proyecto de infraestructura de transporte.

En este sentido corresponde remitirse a lo señalado en el artículo 59 de la Ley 1682 de 2013 modificado por el artículo 8 de la Ley 1742 de 2014 que señala las acciones a seguir, cuando un proyecto de infraestructura de transporte interfiera total o parcialmente con el ejercicio de los derechos otorgados previamente a un titular minero.

1. ¿Qué actividad prima en el caso en que en el área de influencia de un proyecto de exploración y explotación de hidrocarburos se superponga con el área de un título minero o con una solicitud de título minero?

Así como la industria minera ha sido declarada por el artículo 13 de la Ley 685 de 2001 –Código de Minas- como una actividad de utilidad pública e interés social, a través del artículo 4º del Decreto Ley 1056 de 1953 -Código de Petróleos- se declaró de utilidad pública la industria del petróleo en sus ramos de exploración, explotación, refinación, transporte y distribución, señalando que en tal virtud podrán decretarse por el Ministerio del ramo, a petición de parte legítimamente interesada, las expropiaciones necesarias para el ejercicio y desarrollo de tal industria.

En este sentido el Ministerio de Minas y Energía emitió la Resolución 18 0742 de 2011: “Por la cual se establecen los procedimientos para la exploración y explotación en yacimientos no convencionales”, en la cual se estableció –entre otras cosas- el procedimiento a seguir ante la existencia de superposición parcial o total con otra actividad de hidrocarburos o con una actividad minera, en los siguientes términos:

“Artículo 18. Acuerdos Operacionales. *Cualquier trabajo en un área donde se tienen operaciones para la exploración y explotación de yacimientos convencionales de hidrocarburos donde existen títulos mineros, y por lo tanto existe superposición parcial o total con otra actividad de hidrocarburos o con una actividad minera, el contratista interesado en la exploración y explotación de yacimientos no convencionales deberá propiciar un acuerdo con el titular, para lo cual se surtirá el siguiente trámite:*

- 1. Presentar a la persona natural o jurídica adjudicataria del título y/o contrato existente, un aviso formal y por escrito de la necesidad de ocupar terrenos para las actividades de exploración y explotación de recursos.*
- 2. Facilitar un acuerdo con la persona natural o jurídica adjudicataria del título y/o contrato existente con el objeto de establecer un cronograma de reuniones para presentar el plan de trabajo de la etapa de exploración de los yacimientos no convencionales.*
- 3. Iniciar la etapa de negociación directa entre las partes con el propósito de pactar las condiciones para la coexistencia entre las distintas operaciones. Esta etapa no podrá superar los ciento ochenta (180) días calendario, contados a partir del primer acercamiento.*
- 4. En caso de no llegar a un acuerdo sobre las condiciones para la coexistencia de las operaciones se deberá levantar un acta, debidamente firmada por las partes, en la que conste las causas de la negociación fallida y los planes de actividades que cada una de las partes presentó para la negociación,*



Radicado ANM No: 20181200267131

planes que deberán remitirse junto con el acta al Ministerio de Minas y Energía. Si la persona natural o jurídica adjudicataria del título y/o contrato existente se abstiene de firmar el acta referida dentro del plazo para la negociación directa, el contratista informará por escrito de tal situación al Ministerio de Minas y Energía, o a quien éste delegue, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes."

"Artículo 19. Intervención del Ministerio. *Si las personas naturales o jurídicas adjudicatarias del título y/o contrato existente no llegasen a un acuerdo sobre las condiciones para la coexistencia de las operaciones, el Ministerio de Minas y Energía, o quien éste delegue, escogerá un experto con experiencia relevante, entre dos hojas de vida propuestas por las partes en desacuerdo. El Ministerio de Minas y Energía o quien haga sus veces tendrá un plazo no mayor a sesenta (60) días, para evaluar y escoger al experto, quien será contratado por los titulares del contrato y/o título minero, y su remuneración será pagada en partes iguales por las dos partes, en caso excepcional ésta será asumida por la compañía contratante para la exploración y explotación de yacimientos no convencionales. El experto deberá entregar dentro de un plazo máximo de seis (6) meses, una memoria técnica con los estudios, argumentos y conceptos emitidos, con la mejor opción para la optimización de los recursos naturales a explotar, la cual será revisada por el personal técnico del Ministerio de Minas y Energía o quien éste delegue. Posteriormente, el Ministerio en conjunto con las Autoridades Mineras e Hidrocarburíferas señalarán, mediante acto administrativo, los trabajos que deberá realizar cada una de las partes."*

Posteriormente el Decreto Reglamentario 3004 del 26 de diciembre de 2013, "Por el cual se establecen los criterios y procedimientos para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales", señaló:

"Artículo 4º. *El Ministerio de Minas y Energía, dentro del término de doce (12) meses contado a partir de la fecha de expedición del presente Decreto, revisará y ajustará las normas que establecen el procedimiento, términos y condiciones que deberán observar los titulares mineros y los contratistas de hidrocarburos para llevar a cabo acuerdos operacionales ante la existencia de superposición parcial o total en las actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables de manera concurrente, así como la intervención de la citada Entidad en estos eventos. En consecuencia, hasta tanto se expida la normatividad pertinente continuarán siendo aplicables las disposiciones que regulan los mencionados procedimientos."*

Así también la Ley 1274 de 2009 por la cual se establece el procedimiento de avalúo para las servidumbres petroleras, estableció la posibilidad de construir la infraestructura necesaria para llevar a cabo el proyecto hidrocarburífero en predios ocupados por otros titulares de derechos para el aprovechamiento de recursos naturales no renovables, siempre que con su ejercicio no se interfieran los derechos de estos, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 8º. *Concurrencia de Servidumbres. Las servidumbres de ocupación de terrenos también se podrán establecer sobre predios ocupados por otros titulares de derechos para el aprovechamiento de recursos naturales no renovables, siempre que con su ejercicio no se interfieran los derechos de estos.*

En el evento en que los industriales involucrados no llegaren a ningún acuerdo para llevar a cabo las actividades concurrentes, el Ministerio de Minas y Energía fijará los parámetros técnicos que permitan la ejecución de unas y otras, teniendo en cuenta los programas técnicos aprobados, los cuales serán de obligatorio cumplimiento para las partes, sin perjuicio de la indemnización a que haya lugar."




Radicado ANM No: 20181200267131

Por lo anterior, en caso de superposición de un proyecto minero con un proyecto de hidrocarburos, la normativa en mención establece el procedimiento al cual se puede acudir.

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: (0)
Copias: (0).
Elaboró: Adriana Motta Garavito. – Abogada Oficina Asesora Jurídica
Revisó: NA
Fecha de elaboración: 10/08/2018
Número de radicado que responde: 20185500532682
Tipo de respuesta: Total.
Archivado en: Oficina Asesora Jurídica