



Radicado ANM No: 20191200268661

Bogotá D.C., 24-01-2019 19:34 PM

Señora

RESERVADO

**Asunto:** Título Minero y Proyecto de Vivienda

Cordial saludo

En atención a su solicitud, presentada el día 10 de diciembre de 2018 mediante radicado 20189020361112, a través de la cual formula una serie de inquietudes relacionadas con el cambio de uso de suelo ordenado por un municipio en una zona donde se ubica un título minero perfeccionado, se procede a dar respuesta, señalando previamente la situación por usted descrita, en los siguientes términos:

Aduce que se tiene un contrato de concesión minera perfeccionado en el año 2009, con PTO aprobado y Licencia Ambiental otorgada en el año 2011, y que en la actualidad se pretende construir un proyecto de vivienda sobre el área del título minero, se indica que en el momento de suscripción del contrato de concesión se contó con la respectiva certificación de uso de suelo por parte de la Alcaldía del municipio en la que constaba que en el sector donde se ubica el área del contrato se encontraban permitidas las actividades mineras. Finalmente se indica la imposibilidad de coexistencia de ambos proyectos.

Previo a dar respuesta a los interrogantes planteados, es pertinente exponer las siguientes consideraciones:

- **Los derechos emanados del Título Minero**

La Constitución Política de Colombia establece en su artículo 332 que: *"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:"*

En desarrollo de este postulado, la normatividad minera ha dispuesto que el derecho a explorar y explotar



Radicado ANM No: 20191200268661

los minerales propiedad del Estado, se obtiene a través de un título minero debidamente inscrito en el Registro Minero Nacional<sup>1</sup>, constituyéndose como tales: los contratos de concesión minera; las licencias de exploración, permisos o licencias de explotación, contratos de explotación y contratos en virtud de aporte, vigentes al entrar a regir el actual Código de Minas y las situaciones jurídicas particulares y concretas provenientes de títulos de propiedad privada de minas perfeccionadas antes de la vigencia de la Ley 685 de 2001.

A través del contrato de concesión minera se otorga a su titular, -cumpliendo con los requisitos establecidos legalmente para el efecto-, el derecho a determinar en forma exclusiva y temporal dentro del área otorgada, la existencia de minerales en cantidad y calidad aprovechables, a apropiárselos mediante su extracción o captación y a gravar los predios de terceros con las servidumbres necesarias para el ejercicio eficiente de dichas actividades<sup>2</sup>. Todo ello bajo cuenta y riesgo del titular minero.

Así, para el adecuado y eficiente ejercicio del derecho emanado a través del contrato de concesión minera, y frente a diferentes situaciones que con los particulares puedan presentarse en desarrollo de este, el Código de Minas, establece entre otras figuras jurídicas, la servidumbre, la expropiación y el amparo administrativo.

#### - El procedimiento de amparo administrativo previsto en el Código de Minas

El procedimiento de amparo administrativo se encuentra establecido en el Capítulo XXVII del Código de Minas –Ley 685 de 2001, -norma especial y de aplicación preferente que 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 diferentes fases-, regulación completa que comprende 11 artículos, del 306 al 316 inclusive, y tiene como finalidad impedir el ejercicio ilegal de actividades mineras, la ocupación de hecho o cualquier otro acto perturbatorio, actual o inminente contra el derecho que consagra el título minero.

El artículo 306 del Código de Minas –Ley 685 de 2001-<sup>3</sup> señala que los alcaldes municipales suspenderán de forma indefinida la explotación de minerales que no cuenten con título inscrito en el Registro Minero

<sup>1</sup> Ley 685 de 2001 - Derecho a explorar y explotar - 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.\*

<sup>2</sup> Artículo 15 del Código de Minas.

<sup>3</sup> Artículo 306. Minería sin título. Los alcaldes procederán a suspender, en cualquier tiempo, de oficio o por aviso o queja de cualquier persona, la explotación de minerales sin título inscrito en el Registro Minero Nacional. Esta suspensión será indefinida y no se revocará sino cuando los explotadores presenten dicho título. La omisión por el alcalde de esta medida, después de recibido el aviso o queja, lo hará acreedor a sanción disciplinaria por falta grave.



Radicado ANM No: 20191200268661

Nacional, para lo cual dentro del ámbito de sus competencias deberán adoptar las medidas que consideren necesarias para dar cumplimiento a las normas mineras.<sup>4</sup>

El artículo 307 del mismo cuerpo normativo, señala que la querrela de amparo administrativo deberá tramitarse mediante el procedimiento breve, sumario y preferente que se consagra en los artículos siguientes.

Por su parte, el artículo 309 detalla que en la diligencia de reconocimiento del área sólo será admisible para la defensa del perturbador, la presentación de un título minero vigente e inscrito,<sup>5</sup> en caso de no presentarlo: *"se ordenará el desalojo del perturbador, la inmediata suspensión de los trabajos y obras mineras de este, el decomiso de todos los elementos instalados para la explotación y la entrega a dicho querellante de los minerales extraídos. Además de las medidas señaladas, el alcalde pondrá en conocimiento de la explotación ilícita del perturbador a la competente autoridad penal."*

Sobre la naturaleza del amparo administrativo, la Corte Constitucional a través de la Sentencia No. T-361/93, determinó que *"su finalidad, su objeto, su trámite y su semejanza con los juicios civiles de policía regulados en el Código Nacional de Policía, permiten concluir que participa de una naturaleza policiva"*, señalando:

*"La acción de amparo administrativo tiene como finalidad impedir el ejercicio ilegal de actividades mineras, la ocupación de hecho o cualquier otro acto perturbatorio, actual o inminente contra el derecho que consagra el título. El carácter tuitivo de esta garantía de los derechos mineros frente a actos de perturbación u ocupación de hecho se refleja en un procedimiento previsto por el legislador en el que **no se vislumbra ni se articula confrontación alguna entre el particular y el Estado, sino amparo de los derechos de un sujeto privado ante los actos perturbadores de otro u otros, todo lo cual hace de éste un proceso de naturaleza eminentemente policiva. La intervención del Ministerio de Minas al decidir en forma definitiva la solicitud de amparo no tiene la virtud de sujetar a la jurisdicción contencioso administrativa la respectiva resolución contra la que no procede recurso alguno, porque la función aquí ejercida por la Administración Central es netamente policiva - protección del statu-***

---

<sup>4</sup> Ley 1801 de 2016 Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia

Artículo 108. Competencia en materia minero-ambiental. La Policía Nacional, a efectos de proteger y salvaguardar la salud humana y preservar los recursos naturales renovables, no renovables y el ambiente, deberá incautar sustancias y químicos como el zinc, bórax, cianuro y mercurio utilizados en el proceso de exploración, explotación y extracción de la minería ilegal.

Parágrafo. Cuando se trate de la presencia de más de una actividad de explotación de minerales sin título de un Municipio, o más de una actividad de explotación de minerales sin título o de situaciones de ocupación, perturbación o despojo dentro de un mismo título minero, la persona o entidad denunciante o el beneficiario del título minero podrán interponer directamente ante el gobernador, como autoridad de Policía las medidas de amparo administrativo correspondientes para su respectiva ejecución.

<sup>5</sup> Artículo 309. Reconocimiento del área y desalojo. Recibida la solicitud, el alcalde fijará fecha y hora para verificar sobre el terreno los hechos y si han tenido ocurrencia dentro de los linderos del título del beneficiario. La fijación de dicha fecha se notificará personal y previamente al autor de los hechos si este fuere conocido. En la diligencia sólo será admisible su defensa si presenta un título minero vigente e inscrito. La fijación del día y hora para la diligencia se hará dentro de las cuarenta y ocho horas (48) siguientes al recibo de la querrela y se practicará dentro de los veinte (20) días siguientes.



Radicado ANM No: 20191200268661

*quo minero mediante un trámite inmediato, con prelación a cualquier otro asunto - y su atribución al Ministerio de Minas y Energía obedece a la titularidad estatal del subsuelo y de los recursos naturales no renovables.” (n.f.t.)*

En este orden de ideas, el trámite del amparo administrativo se estructura como un procedimiento prevalente y sumario que garantiza los derechos de un sujeto privado ante los actos perturbadores de otro u otros, todo lo cual hace de éste un proceso de naturaleza policiva, y obedece a la titularidad estatal del subsuelo y de los recursos naturales no renovables.

De lo previsto en el Capítulo XXVII del Código de Minas –Ley 685 de 2001, se infiere que la acción de amparo administrativo tiene como finalidad impedir el ejercicio ilegal de actividades mineras, el despojo, la ocupación de hecho o cualquier acto perturbatorio, actual o inminente contra el derecho que consagra el título, independientemente de si la persona querellada considera que tiene un derecho derivado de un contrato civil, comercial, laboral o de propiedad del suelo, etc.

- **Lo consultado**

1. *El capítulo XXVII de la Ley 685 de 2001 reglamenta todo lo concerniente al amparo administrativo que tienen los titulares mineros en contra de actos perturbatorios, de ocupación o despojo que se causen dentro del título minero. Por su parte el artículo 307 ibidem estipula que “El beneficiario de un título minero podrá solicitar ante el alcalde, amparo provisional para que se suspendan inmediatamente la ocupación, perturbación o despojo de terceros que la realice en el área objeto de su título” Ruego a dicha autoridad, se sirva aclarar cuál es el alcance de la expresión “Actos perturbatorios” y si estos se limitan solo a la minería ilegal o cobija también, cualquier acto o hecho que afecte o impida el correcto desarrollo de la actividad minera amparada con título minero.*

El artículo 307 del Código de Minas, señala la facultad para el titular minero de solicitar ante el alcalde, amparo provisional para que se suspendan inmediatamente la ocupación, perturbación o despojo de terceros en el área objeto de su título. Para el efecto conviene traer a colación las definiciones contenidas en el Diccionario Jurídico Elemental de Guillermo Cabanellas de Torres, así:

*“Ocupación: Toma de posesión de algo. Apoderamiento de una cosa. Obtención de su cargo o dignidad. Trabajo; tarea. Encargo o cuidado que no deja tiempo libre. Oficio, profesión. Hecho de habitar en una casa. Acción de llenar un lugar. Conquista de una plaza, territorio o país, que es modo de adquirir soberanía. En el Derecho Civil, modo originario de adquirir la propiedad mediante la aprehensión o apoderamiento de una cosa que carece de dueño, por no haberlo tenido nunca, por haber hecho abandono de la misma su último propietario o por haber fallecido éste sin herederos.*



Radicado ANM No: 20191200268661

*Perturbación. Desorden. Trastorno. Confusión. Desconocimiento de derecho. Inquietud. Interrupción al que habla o informa. Desequilibrio mental. Alteración de plan, programa o previsión.*

*Despojo. Privación de lo que uno tiene o goza. Desposesión violenta. Acción o sentencia que quita jurídicamente la posesión de bienes o la habitación que otro tiene, para entregar una u otra al dueño legítimo.” (n.f.t.)*

Así las cosas el artículo 307 del Código de Minas, establece el amparo administrativo como un mecanismo de naturaleza policiva, para restablecer el statu quo dentro del área del título minero, lo que quiere decir, que cuando dentro del área en que se están desarrollando las labores mineras amparadas por un contrato de concesión que cumple con los requisitos establecidos en la ley para ejecutar las mismas, se presenten actos que impiden su correcto ejercicio, tales como, actos de toma de posesión del terreno donde se ejecutan actividades (ocupación), que impiden o alteran el correcto ejercicio de las labores desarrolladas (perturbación) o privación de la posibilidad de desarrollar actividades mineras o desposesión del área del título o de los minerales objeto del mismo (despojo), el titular minero puede acudir a esta figura con el fin de solicitar que estos actos de ocupación, perturbación, o despojo cesen de manera inmediata y se restablezcan las condiciones iniciales en las que se encontraba el título.

En este sentido, no puede entenderse que solo los actos de minería ilícita se constituyen como actos perturbatorios, pues si bien la explotación por parte de una persona ajena al título minero puede considerarse como tal, también pueden presentarse otras situaciones que constituyan perturbación en cuanto impiden el normal ejercicio emanado del título minero.

En este orden de ideas el Código de Minas, señala dos supuestos, de un lado establece el deber de los alcaldes de suspender las actividades mineras que se ejecuten sin estar amparadas por título minero, al señalar en su artículo 306 que los alcaldes procederán a suspender, en cualquier tiempo, de oficio o por aviso o queja de cualquier persona, la explotación de minerales sin título inscrito en el Registro Minero Nacional, y de otro lado el mismo Estatuto, establece en su artículo 307, el derecho para el titular minero de solicitar ante el alcalde, amparo para que se suspenda cualquier acto de ocupación, perturbación o despojo que se desarrolle en el área objeto de su título.

En consecuencia acto perturbatorio se considera no solo la explotación por parte de persona no autorizada por el concesionario minero, sino cualquier acto que altere o impida el desarrollo de actividades mineras ejecutadas en virtud del título minero.

2. *¿Puede una alcaldía y/o su concejo municipal cambiar la destinación de un suelo y pasarlo a "zona urbana" desconociendo los derechos adquiridos de los titulares mineros que son preexistentes en dichas zonas? - ¿Puede haberse realizado esa modificación sin haberla ni siquiera socializado con los dueños de títulos mineros?*



Radicado ANM No: 20191200268661

De conformidad con lo previsto en el artículo 287 de la Constitución Política, las entidades territoriales cuentan con autonomía para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la Ley, por lo que corresponde al municipio determinar lo correspondiente al uso del suelo en el área de su jurisdicción. No obstante el artículo 38 del Código de Minas, señala 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<sup>6</sup>.

Por lo tanto, se considera que corresponde a las autoridades municipales y a los concejos municipales al momento de la discusión y aprobación de los planes de ordenamiento territorial, verificar la información ambiental, de gestión de riesgo, geológico-minera y demás disponible y necesaria para el ordenamiento territorial, de tal manera que la toma de decisiones sobre el uso de suelo responda no solo a las necesidades y perspectivas de desarrollo de los municipios, sino al interés general inmerso en la actividad minera.

3. *¿Puede una alcaldía venir a construir un proyecto de vivienda sobre áreas de un título minero que es preexistente, y cuyo estado está vigente, en operación, con PTO aprobado y con licencia ambiental otorgada? ¿Se puede entender dicho acto como un acto/hecho perturbatorio de la actividad minera?*

De conformidad con lo señalado en la respuesta a la pregunta 1, se consideran como actos o hechos perturbatorios aquellos que desconozcan el derecho emanado del título minero, impidiendo o alterando el correcto ejercicio de las actividades de exploración, construcción y montaje o explotación que se estén desarrollando.

Respecto de la posibilidad de construir un proyecto de vivienda sobre áreas donde se ubican títulos mineros preexistentes, es importante destacar que a juicio de esta Oficina, encontrándose un título minero perfeccionado, con PTO y Licencia Ambiental aprobados, se consolida el derecho del concesionario de efectuar dentro de dicha zona los trabajos de explotación minera, por lo que de existir un proyecto o actividad que impida el ejercicio de este derecho, podrá el titular minero hacer uso de los instrumentos legalmente establecidos que permitan suspender los actos perturbatorios que lo afecten.

---

<sup>6</sup> En este sentido, el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera: Autos 2324-2373, MP Miguel González Rodríguez; sobre los Usos del Suelo y la Competencia en Materia Minera, estableció:

*"Las corporaciones edilicias municipales al reglamentar los usos del suelo no solo tienen el control y vigilancia de la planeación urbanística en lo que atañe a la construcción de vivienda, sino que también por estar el suelo destinado a otras actividades diferentes de esta como la agropecuaria, industrial, de reforestación, etc., pueden los concejos expedir normatividad tendiente a regular, sin embargo, en lo que toca concretamente con los yacimientos mineros, por formar estos parte del subsuelo, la reglamentación respecto de los mismos no enmarca dentro de las facultades de los concejos municipales a que alude el artículo 313 numeral 7, concerniente a su uso y por ello no puede endilgarse al acto acusado, la trasgresión de la citada norma constitucional, en cuanto a desconocer la facultad ahí prevista"*



Radicado ANM No: 20191200268661

4. *Teniendo en cuenta que la industria minera es una actividad con categoría de utilidad pública e interés social (en virtud del artículo 13 de la Ley 685 de 2001) ¿Qué sucede cuando un proyecto de vivienda pretende superponerse sobre un proyecto de utilidad pública y entran en conflicto pues no pueden coexistir? ¿Puede el proyecto de vivienda desconocer los derechos adquiridos de los propietarios de los títulos mineros legalmente otorgados, cuando estos son preexistentes a la obra?*

Atendiendo a la previsión que da el carácter de actividad de utilidad pública a la minería, y en concordancia con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 685 de 2001; no resultaría en principio dable limitar la actividad amparada por un título minero, perfeccionado con arreglo a las leyes vigentes al momento de su perfeccionamiento, por la posterior limitación de un POT o EOT, más cuando tales planes y esquemas, deben para su elaboración trabajar de manera concurrente con las demás autoridades que confluyen en la organización territorial.

Así las cosas, bajo la hipótesis presentada, si un título minero se otorgó en acatamiento de todos los preceptos legales que rigen para el efecto –contando además con PTO y Licencia ambiental que amparan las labores de explotación- y posterior a su perfeccionamiento, el municipio cambia el uso del suelo avalando la ejecución de un proyecto de vivienda en el área donde este se ubica, a juicio de esta Oficina, existiría para el título minero prelación en su ejecución bajo el entendido que el mismo fue otorgado en observancia de los parámetros legales y que al concederse se le ha otorgado al titular unos derechos, que no pueden ser desconocidos.

5. *¿Se puede interponer un amparo administrativo para evitar la construcción del proyecto de vivienda en áreas de un título minero preexistente? ¿Interpuesto el amparo administrativo este puede ser negado? ¿Si el artículo 309 de la Ley 685 de 2001 define como única oposición al amparo o como única defensa admisible que en la diligencia de reconocimiento del área y desalojo, el presunto perturbador presente un título minero vigente e inscrito que sucede en el caso de las viviendas?*

De acuerdo con lo expuesto al principio de este escrito, la acción de amparo administrativo se puede presentar cuando se presente cualquier acto de ocupación, perturbación o despojo de terceros en el área de un título minero.

Ahora bien, en efecto el artículo 309 de la Ley 685 de 2001, establece que en la diligencia de reconocimiento del área y desalojo, sólo será admisible la defensa del querellado si presenta un título minero vigente e inscrito, para lo cual se señala que en la misma diligencia un perito designado por el alcalde, conceptuara si la explotación del tercero se hace dentro de los linderos del título, lo que no obsta para que puedan presentarse otros actos o hechos perturbatorios diferentes a la explotación minera por parte de personas que no ostentan la calidad de titulares mineros del área en cuestión.



Radicado ANM No: 20191200268661

En consecuencia sobre la decisión del amparo administrativo, se destaca que la misma dependerá del análisis del caso en concreto, razón por la cual no le es dable a esta Oficina, entrar a emitir valoración alguna en este momento.

- 6. El artículo 309 de la Ley 685 de 2001 en concordancia con el artículo 314 ibídem, establece que los plazos para señalar el día y hora para la diligencia de reconocimiento y para la práctica de la misma son perentorios, que estos son de 48 horas para fijar el día y la hora para la diligencia y de 20 días para practicar la diligencia de desalojo. Ruego entonces me sea aclarado el alcance del artículo 309 de la Ley 685 de 2001, y aclare si dentro de una misma diligencia de que trata este artículo se debe surtir el reconocimiento del área, la verificación sobre el terreno de los hechos objeto de la denuncia y el desalojo de los perturbadores? De suspenderse la diligencia para decidir ¿Cuál es el tiempo máximo que se puede tomar una autoridad minera para resolver el amparo administrativo interpuesto y ordenar el desalojo de los perturbadores. Ruego aclarar cómo debe surtirse la diligencia de que trata el artículo 309 ibídem*

El artículo 309 de la Ley 685 de 2001, señala el trámite a surtir en la diligencia de reconocimiento del área y desalojo, indicando que recibida la solicitud de amparo administrativo, el alcalde, el gobernador o también la autoridad minera (dependiendo de la autoridad ante quien se haya radicado la querrela de amparo administrativo) fijará fecha y hora dentro de las cuarenta y ocho horas (48) siguientes al recibo de la querrela para realizar la diligencia, dicha decisión se deberá notificar de manera personal (y previamente al autor de los hechos si este fuere conocido) y debiéndose practicar dentro de los 20 días siguientes, en la cual se deberá verificar sobre el terreno los hechos alegados en la querrela y si los mismos han tenido ocurrencia dentro de los linderos del título del querellante.

No obstante ni el artículo en mención, ni otro dentro del Capítulo del que este hace parte, señalan el plazo máximo con que cuenta la autoridad minera para resolver el amparo administrativo, el cual en todo caso deberá resolverse atendiendo a los principios de eficacia y celeridad que rigen en materia administrativa.

Lo anterior dado que los plazos perentorios a que hace alusión el artículo 314 de la Ley 685 de 2001, se predicen únicamente de la fijación del día y hora para fijar la diligencia de reconocimiento, para la práctica de la misma y del tiempo con que cuenta el gobernador para resolver el recurso de apelación.


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 1437 de 2011 modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, en el 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.





Radicado ANM No: 20191200268661

Atentamente,

  
**JUAN ANTONIO ARAUJO ARMERO**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

Anexos: (0).  
Copias: (0).  
Elaboró: Adriana Motta Garavito. – Abogada Oficina Asesora Jurídica  
Revisó: NA  
Fecha de elaboración: 14/01/2019  
Número de radicado que responde: 20189020361112  
Tipo de respuesta: Total.  
Archivado en: Oficina Asesora Jurídica

*AM*