



20141200200063

Bogotá, 02-10-2014

PARA: JORGE ALBERTO ARIAS HERNÁNDEZ
Vicepresidente de Contratación y Titulación

DE: Jefe de la Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Concepto. Integración de áreas en zonas de reserva temporal (Decreto 1374 de 2013).

En atención a las inquietudes formuladas de manera verbal para determinar la viabilidad jurídica de efectuar una integración de áreas en títulos que se encuentren superpuestos con áreas de reserva temporal, a que alude el Decreto 1374 de 2013 y las Resoluciones 705 y 761 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, me permito expresar la opinión de esta oficina sobre el particular, a efectos de que la Vicepresidencia a su cargo adopte las medidas que considere pertinentes:

I. ÁREAS DE RESERVA TEMPORAL

Las áreas de reserva de recursos naturales temporales fueron establecidas por el Gobierno Nacional mediante Decreto 1374 de 2013, desarrollado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante la Resolución 705 del 2013, modificada a su vez por la Resolución 761 del mismo año.

El artículo 1º del Decreto 1374 de 2013, estableció lo siguiente: *“ARTÍCULO 1o. IDENTIFICACIÓN DE RESERVAS DE RECURSOS NATURALES DE MANERA TEMPORAL. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con fundamento en estudios disponibles, señalará mediante acto administrativo debidamente motivado y dentro del mes siguiente a la expedición del presente decreto, las áreas que se reservarán temporalmente; las cuales podrán culminar con la declaración definitiva de áreas excluibles de la minería, según lo determinan el artículo 34 de la Ley 685 de 2001 y la Ley 1450 de 2011. La autoridad minera no podrá otorgar nuevos títulos respecto de estas reservas temporales. (...)”*

FIRMA RECIBIDO:	FECHA RECIBIDO:



20141200200063

En concordancia con lo anterior, en la parte considerativa¹ del mencionado Decreto se manifestó que se hacía necesario reservar de manera temporal unas áreas para que la Autoridad Ambiental en el término de un año delimitara unas zonas excluibles de la minería ante la inminencia de la apertura del radicador y la recepción de nuevas solicitudes mineras.

En este sentido, el fin de la expedición del Decreto 1374 de 2013 es evitar que se radiquen nuevas propuestas de contrato de concesión en estas áreas y se otorguen títulos nuevos en áreas que representan importancia para la conservación ambiental, es decir, el Decreto autoriza al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a declarar Áreas de Reservas de Recursos Naturales de manera temporal para que no sean objeto de nuevas actividades mineras, de lo que se infiere el respeto a la existencia de títulos anteriores.

En este mismo sentido se encuentra la Resolución 705 del 2013 modificada por la resolución 761 del mismo año, que estableció lo siguiente: “Los bienes afectados por esta reserva temporal quedaran excluidos únicamente del otorgamiento de nuevas concesiones mineras (...)” (subrayado y negrilla fuera de texto).

Ahora bien, respecto a la normatividad ambiental esta Oficina Asesora, tal y como lo ha señalado en conceptos anteriores sobre solicitudes mineras que se superponen con las áreas de reserva temporal², considera que debe tenerse en cuenta que el numeral 6° del artículo 1° de la Ley 99 de 1993, consagró el principio de precaución como un principio general, indicando que la política ambiental se fundamenta en criterios y estudios científicos, sin embargo dicha falta de certeza no podrá ser un criterio para postergar medidas de protección del medio ambiente³.

Al respecto, la Corte Constitucional al analizar la Constitucionalidad del artículo 34 del Código de Minas donde

¹ Que con base en el principio de precaución y ante la apertura para la recepción y otorgamiento de nuevas solicitudes de títulos mineros, se hace necesario fijar lineamientos para que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible delimite de manera temporal una reserva de recursos naturales sobre aquellas zonas que han sido identificadas como zonas excluibles de la minería en los términos del artículo 34 de la Ley 685 de 2001, adicionada por la Ley 1450 de 2011 o Ley del Plan, y en las cuales la autoridad ambiental con la colaboración de la autoridad minera deberán adelantar delimitaciones o declaraciones definitivas que las excluyan definitivamente de las actividades mineras. Que las áreas reservadas de manera temporal deben ser incorporadas al Catastro Minero Nacional con el fin de que no sean otorgados nuevos títulos mineros sobre las mismas, hasta tanto, cumplidas las condiciones aquí establecidas, las autoridades ambientales efectúen las delimitaciones o declaraciones definitivas.”

² Conceptos ANM N° 20131200136733 y 20131200230821

³ El numeral 6° del artículo 1° de la ley 99 de 1993 estableció “La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.”

FIRMA RECIBIDO:

FECHA RECIBIDO:



20141200200063

se establecen las zonas excluibles de la minería, señaló:

*“Se hace necesario para la Corte señalar que la autoridad minera tiene el deber de colaborar con la autoridad ambiental, pero que este deber de colaboración **no limita ni condiciona el ejercicio de la competencia de la autoridad ambiental quien es la que puede establecer las zonas de exclusión**; por esta razón en la parte resolutive se condicionará la exequibilidad del inciso segundo del artículo 34 de la ley 685 de 2001. **En la aplicación del inciso 3 se debe seguir el principio de precaución, principio que se puede expresar con la expresión “in dubio pro ambiente”**. El mismo principio debe aplicarse respecto del inciso cuarto del artículo 34 y que este debe ser observado también al estudiar y evaluar los métodos y sistemas de extracción, en consonancia con el principio número 25 de la Declaración de Río de Janeiro que postula: “La paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables”. (...) Para el asunto que nos ocupa, esto quiere decir que en caso de presentarse una falta de certeza científica absoluta frente a la exploración o explotación minera de una zona determinada; **la decisión debe inclinarse necesariamente hacia la protección de medio ambiente, pues si se adelanta la actividad minera y luego se demuestra que ocasionaba una grave daño ambiental, sería imposible revertir sus consecuencias.**”⁴*

Así las cosas, la normatividad mencionada está materializando el principio de precaución consagrado en la ley 99 de 1993 a efectos de aplicarlo en materia minera de conformidad con la sentencia C-339 de 2002, que en este caso se concreta con la facultad que se le confiere al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para declarar Áreas de Reservas de Recursos Naturales de Manera Temporal donde no se podrán otorgar nuevos títulos mineros sobre áreas libres.

En este orden de ideas, es importante resaltar la modificación que se realizó por la Autoridad Ambiental al artículo 2 de la Resolución 705 de 2013 mediante el artículo 2 de la Resolución 761 del mismo año, donde se evidencia que lo que se pretende proteger es las áreas de interés en materia ambiental, que no han sido afectadas por la actividad minera y que no han sido otorgadas a personas para desarrollar actividad minera a través de contratos de concesión.

Es así como en la primera resolución mencionada se establecía lo siguiente **“Artículo 2o. Efectos de las Reservas de Recursos Naturales** Los bienes afectados por esta reserva quedarán excluidos solamente de **nuevas concesiones o autorización de actividades mineras**. Las zonas declaradas y delimitadas en el presente artículo son zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales y por tanto surten los efectos

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C 339 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería.

FIRMA RECIBIDO:

FECHA RECIBIDO:

--	--



20141200200063

establecidos en el artículo 34 de la Ley 685 de 2001 y su información cartográfica deberá ser debidamente incorporada en el Catastro Minero Nacional.

Por el contrario, al modificar este artículo, la Resolución 761 de 2013 se estableció lo siguiente

ARTÍCULO 2o. Modifíquese el inciso 1o del artículo 2o de la Resolución 705 de 2013, el cual quedará así:

*“Artículo 2o. Efectos de las Reservas de Recursos Naturales. Los bienes afectados por esta reserva temporal quedarán excluidos únicamente del otorgamiento de **nuevas concesiones mineras**. Las zonas declaradas y delimitadas en el presente artículo son zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales, por tanto surten los efectos establecidos en el artículo 1o del Decreto 1374 de 2013 y su información cartográfica deberá ser debidamente incorporada en el Catastro Minero Nacional”.*

Así las cosas, en la primera resolución, si bien la redacción, en principio, es clara en que la restricción se orienta a las nuevas concesiones, se podría prestar a interpretaciones al emplear la frase: “*autorización de actividades mineras*”, toda vez que pudo llegar a señalarse que las delimitaciones afectaban los títulos mineros existentes y por ende a los titulares mineros que con anterioridad obtuvieron autorizaciones mineras en áreas que entraban a ser parte de las reservas de temporales de recursos naturales.

En vista de lo anterior, y con el ánimo de dar claridad a la finalidad de la norma, es que el mismo Ministerio de Ambiente, mediante la Resolución 761 de 2013, eliminó la siguiente fase: “*o autorización de actividades mineras*”, lo que permite afirmar que la restricción temporal de actividades mineras operaba respecto a nuevas áreas en las que no existiera un título minero otorgado con anterioridad. De esta manera, se evidencia que en ningún caso se quiso afectar los títulos mineros previamente otorgados y que se guardó coherencia con los considerandos del Decreto 1374 de 2013, en el sentido de que frente a la apertura del radicador no se pudieran presentar nuevas propuestas en dichas áreas, en consonancia con el Principio de precaución y, con la parte resolutive, al establecer la restricción al otorgamiento de **nuevos** títulos mineros.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que las disposiciones ambientales tienen aplicación inmediata en materia minera de conformidad con lo previsto en el artículo 196 del Código de Minas, el cual estableció: “**Artículo 196. Ejecución inmediata.** Las disposiciones legales y reglamentarias de orden ambiental son de aplicación general e inmediata para todas las obras y labores mineras a las que les sean aplicables.”

FIRMA RECIBIDO:

FECHA RECIBIDO:



20141200200063

Aclarado lo anterior, se procede a analizar la figura de la integración de áreas establecidas en el Código de Minas.

II. Integración de áreas.

La integración de áreas se encuentra consagrada en el artículo 101 del Código de Minas, que establece lo siguiente:

“Artículo 101. Integración de áreas. Cuando las áreas correspondientes a varios títulos pertenecientes a uno o varios beneficiarios para un mismo mineral, fueren contiguas o vecinas, se podrán incluir en un programa único de exploración y explotación para realizar en dichas áreas sus obras y labores, simultánea o alternativamente, con objetivos y metas de producción unificados, integrándolas en un solo contrato. Con este propósito, los interesados deberán presentar a la autoridad minera el mencionado programa conjunto para su aprobación y del cual serán solidariamente responsables. En las áreas vecinas o aledañas al nuevo contrato de concesión, donde estuvieren en trámite solicitudes de concesión o mineros informales por legalizar, si hubiese consenso, se podrán integrar estas áreas al mismo contrato de concesión. Cuando en el programa único de exploración y explotación sólo queden comprometidas partes de las áreas correspondientes a los interesados, será opcional para estos unificar tales áreas en un solo contrato o conservar vigentes los contratos originales.”

El artículo señalado lo que pretende es integrar operaciones mineras que se vienen realizando bajo el amparo de títulos mineros sobre diferentes áreas colindantes, es decir que el Estado ya le ha otorgado los derechos a explorar y explotar el subsuelo minero, de propiedad del Estado por mandato constitucional, en unas áreas determinadas y que por consiguiente estos titulares mineros ostentan unos derechos sobre dichas áreas para desarrollar sus actividades mineras.

La norma antes citada permite inferir lo siguiente:

- a) Lo que permite la integración de áreas es un elemento material: el mismo mineral.
- b) El elemento personal no es relevante porque pueden incorporarse áreas de distintos titulares mineros como también mineros informales o solicitudes en curso.

FIRMA RECIBIDO:	FECHA RECIBIDO:



20141200200063

- c) Cuando hay distintos titulares mineros se genera una solidaridad entre los titulares mineros que se comprometen a desarrollar de manera conjunta el programa único de exploración y explotación.
- d) Es a iniciativa de los titulares mineros que la integración de áreas procede.
- e) Es absolutamente claro las disposiciones normativas en indicar que a pesar de la unificación de áreas, pueden conservarse áreas remanentes para ser unificadas o conservar su condición previa independiente.

De esta manera, desde el punto de vista normativo se observa que el objeto de la disposición atiende a integrar áreas, pero la esencia, lo que explica por qué se integran los espacios físicos, es "... un programa único de exploración y explotación para realizar en dichas áreas sus obras y labores, simultánea o alternativamente, con objetivos y metas de producción unificados, integrándolas en un solo contrato."

Es entorno al programa que las áreas se integran y es respecto a él, que se adquiere, cuando existe pluralidad de titulares, que los mismos adquieran la condición de responsables solidarios. No se puede ser solidario de lo que son desarrollos mineros autónomos bajo el criterio que a cada título le corresponde su propio programa; de tal forma que al integrarse las áreas alrededor de un programa único de exploración y explotación, habrá de integrándolas en un solo contrato, para que no sólo exista unidad de áreas, unidad de programas, sino solidaridad en la responsabilidad.

Partiendo de lo anterior, se tiene que la integración de áreas es un programa único que genera eficiencias económicas, así que hay una racionalidad económica que soporta la unificación de áreas que integradas permiten mayores beneficios financieros y económicos en la ejecución de las actividades que demandarían una multiplicación de esfuerzos si se hicieran en forma individual.

Hay que recordar que el contrato de concesión minera se ejecuta por cuenta y riesgo del concesionario, de tal manera que una optimización económica está posibilitada por la integración de áreas.

En consecuencia, mediante la integración de áreas se busca favorecer el desarrollo de programas conjuntos de operación y el establecimiento de metas unificadas de producción, entre titulares mineros iguales o diferentes, tal como lo señala la norma.

En efecto, es evidente que la integración es un beneficio de orden operativo y técnico, que se suma a una de

FIRMA RECIBIDO:	FECHA RECIBIDO:



20141200200063

las tantas posibilidades con que cuenta el titular minero para lograr los objetivos económicos que se ha trazado con su actividad minera, por lo que si bien puede generar una mutación financiera y económica de la concesión, de manera alguna está llamado a modificar los derechos de los titulares mineros cuyas áreas se pretenden integrar.

Ahora bien, respecto a los derechos que otorga el título minero, se debe tener en cuenta que el artículo 58 del Código de Minas señaló:

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.*

En consecuencia, se evidencia que el titular minero sí ostenta derechos sobre estas áreas y sobre los recursos que de las mismas extraiga, a tal punto que el mismo código lo faculta para ceder sus derechos mineros en forma total o parcial⁵, ceder áreas de su título⁶, celebrar prendas sobre la producción⁷ e incluso integrarlos como lo establece el artículo 101 anteriormente mencionado con otras áreas para desarrollar la actividad minera de manera unificada.

Así las cosas, si bien una vez unificado el plan de trabajos y obras que rige la concesión, se debe celebrar una nueva minuta como se desprende de la lectura del artículo 101 antes citado, no se está otorgando una nueva concesión minera sobre áreas que no estuvieran siendo ya explotadas y sobre las cuales los titulares mineros no tuvieran ya unos derechos reconocidos por la ley, puesto que ya existía sobre dichas áreas un titular minero con el derecho a explorar y explotar las mismas. En sentido jurídico se le está reconociendo mediante la suscripción de la minuta unificada al titular minero el ejercicio de su derecho a integrar áreas sobre las cuales adelantaba actividad minera.

Es más, el mismo ordenamiento minero precisa claramente que la fuente de esa nueva minuta de contrato de

⁵ Artículo 22

⁶ Artículo 25

⁷ Artículo 238

FIRMA RECIBIDO:	FECHA RECIBIDO:



20141200200063

concesión que surge de la integración de áreas, no está en una propuesta de concesión minera que discurre por el procedimiento establecido en los artículos 271 y siguientes del Código de Minas; la fuente está en una solicitud de integración de áreas en concesión o en proceso de concesión o de legalización, alrededor de un único programa de exploración y explotación, que tienen el propósito de optimización económica, la cual requiere de la existencia de áreas ya concesionadas y la aprobación de un Programa Único de Trabajos y Obras.

Así las cosas, como se ha recalcado la figura de integración de áreas se encuentra reservada a aquellos titulares mineros que en ejercicio de la autonomía privada de la voluntad pretenden ejecutar actividades mineras conjuntas, lo cual responde a una razonabilidad económica que atiende a razones de orden operativo y técnico, no siendo posible que a través de dicha figura se modifiquen derechos constitutivos o esenciales de cada uno de los títulos.

En este orden de ideas, es que en la integración de áreas, la misma norma establece que se debe conservar la antigüedad del primer título otorgado antes de la integración, esto supone claramente que no se trata de una nueva concesión sino que se tiene en cuenta el título más antiguo que integra las áreas y operaciones de títulos posteriores. La consecuencia de dicha integración es que se suscribe un nuevo contrato como ya se mencionó pero no se puede considerar que se otorga un nuevo título, pues se continúa vigente con el término del título más antiguo pero con el consecuente ajuste de obligaciones y actualización de áreas sin que ninguna de ellas constituya un área no titulada anteriormente.

Ahora bien, hay que distinguir, de una parte, los títulos mineros previos que se unifican en un contrato como vehículo jurídico económico para unificar en un solo programa de exploración y explotación el desarrollo minero y, de otra parte, la problemática que surge con la determinación tomada por la autoridad minera competente sobre zonas que han sido excluidas temporal o definitivamente de la minería, las cuales tienen un efecto diverso.

Es por eso que se debe tener en cuenta que para la operatividad de la integración se requiere, además de las formalidades del 101 del CM, de la aprobación del programa único, donde el tema ambiental es una contrapeso que tiene una condición insalvable, es decir, al lograrse una integración de áreas sobre un área reservada temporalmente en aplicación del Decreto 1374 de 2013, el programa único de exploración y explotación debe ser objeto de licenciamiento como lo prevén los artículos 34 y 35 del Decreto 2820 de 2010⁸.

⁸ “**Artículo 34.** Integración de licencias ambientales. La licencia ambiental de un proyecto, obra o actividad podrá ser modificada para integrarla con otras licencias ambientales, siempre y cuando el objeto de los proyectos a integrar sea el mismo, sus áreas sean lindantes y se hubieren podido adelantar en un mismo trámite. En el caso de proyectos mineros se deberá observar lo dispuesto en el Código de Minas. Las licencias ambientales objeto de integración formarán un solo expediente. Parágrafo 1°. En todo caso, cuando sean varios los titulares del acto administrativo resultante de la integración, estos deberán manifestarle a la autoridad ambiental que

FIRMA RECIBIDO:

FECHA RECIBIDO:



20141200200063

En este orden de ideas, dando aplicación del principio de precaución en favor de la protección del medio ambiente y a efectos de determinar la procedencia de una integración de áreas ubicadas en zonas de reserva temporal, en aplicación del Decreto 1374 de 2013, y las Resoluciones 705 y 761 del mismo año, se procedió a consultar a la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ambiente y Desarrollo territorial, la cual concluyó lo siguiente:

“En este sentido, si la integración sólo comprende áreas tituladas con anterioridad a la constitución de la reserva temporal, los efectos de la misma no recaen sobre la integración.”

Por lo anterior, esta Oficina Asesora considera que a las diferentes solicitudes mineras presentadas por los titulares en zonas reservadas temporalmente, en los términos del Decreto 1374 de 2013, le es aplicable el

son responsables solidarios en cuanto al cumplimiento de las obligaciones y condiciones ambientales impuestas para el efecto con ocasión de la integración. Parágrafo 2°. La integración de Licencias Ambientales seguirá el mismo procedimiento de que trata el artículo 31 del presente decreto. Artículo 35. Requisitos para integración de licencias ambientales. El titular (es) de las Licencias Ambientales interesado (s) en la integración, que reúnan las condiciones establecidas en el artículo anterior, deberá (n) presentar la siguiente información, ante la autoridad ambiental competente: 1. Constancia de pago del cobro para la prestación de los servicios de la evaluación de los estudios ambientales del proyecto, obra o actividad. Para las solicitudes radicadas ante el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial se deberá realizar la autoliquidación previo a la solicitud de integración, para lo cual se deberán tener en cuenta la sumatoria de los costos de los proyectos a integrar. 2. Documento de identificación y certificados de existencia y representación legal, en caso de personas jurídicas, de casa uno de los titulares. 3. El Estudio de Impacto Ambiental que ampare los proyectos, obras o actividades a integrar el cual deberá ser presentado de acuerdo con la Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales de que trata el artículo 14 del presente decreto y contener como mínimo la siguiente información: a) Identificación de cada uno de los impactos ambientales presentes al momento de la integración, así como los impactos ambientales acumulativos sobre cada uno de los recursos naturales que utilizan los proyectos; b) El nuevo plan de manejo ambiental integrado, que ampare las medidas orientadas a prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos ambientales presentes, los acumulativos y demás impactos de los proyectos, obras o actividades a integrar; así como el programa de monitoreo y seguimiento y el plan de contingencia integrado; c) El estado de cumplimiento de las inversiones del 1% si aplica y el plan de cumplimiento de las actividades pendientes; d) El nuevo plan de manejo ambiental integrado, que ampare las medidas orientadas a prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos ambientales presentes, los acumulativos y demás impactos de los proyectos, obras o actividades a integrar; así como el programa de monitoreo y seguimiento y el plan de contingencia integrado; e) La descripción de los proyectos obras o actividades incluyendo planos y mapas de localización; f) La identificación de cada uno de los permisos, concesiones o autorizaciones ambientales por el uso de los recursos naturales renovables de los proyectos, obras o actividades así como su potencial uso en la integración de los mismos; g) En el caso de proyectos mineros se deberá anexar copia del acto administrativo a través del cual la autoridad minera aprueba la integración de las áreas y/o de las operaciones mineras. 4. Las obligaciones derivadas de los actos administrativos identificando las pendientes por cumplir y las cumplidas adjuntando para el efecto la respectiva sustentación. 5. La identificación de cada una de las obligaciones derivadas de los actos administrativos a integrar junto con la sustentación tanto técnica como jurídica a través de la cual se justifique la integración de las mismas.”

FIRMA RECIBIDO:**FECHA RECIBIDO:**



20141200200063

principio de precaución reconocido por la misma Corte Constitucional. Así, teniendo en cuenta el ámbito de aplicación del Decreto 1374 de 2013, así como el alcance de las resoluciones 705 y 761 del mismo año; el pronunciamiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, además de las características propias de la figura de la integración de áreas, analizadas en este documento, se considera procedente la integración de títulos mineros sobre éstas áreas.

En los anteriores términos esperamos haber absuelto sus inquietudes, aclarando que el presente concepto se emite de conformidad con el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, razón por la cual, su alcance no es de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Cordialmente,

(original Firmado)

Andrés Felipe Vargas Torres

Jefe de la Oficina Asesora Jurídica

Anexo

Proyectó: Juan Alberto Londoño, Juan Felipe Montes C.

Tipo de respuesta Total () Parcial(x)

Archivado en: Vp de Contratación.

FIRMA RECIBIDO:

FECHA RECIBIDO: