

Bogotá D.C., 25-04-2024 18:55 PM

Señora

JENIFER MORENO

jenifermoreno00@gmail.com

Asunto: Licencia de construcción en área de título minero

Un título minero, vigente y válidamente otorgado, con PTO y Licencia Ambiental aprobados, consolida el derecho del concesionario de efectuar actividades mineras./ Derecho del concesionario minero de hacer uso de los instrumentos legalmente establecidos para suspender actos perturbatorios que afecten sus labores./ Deber de las entidades territoriales de aplicar los principios previstos en la Ley 1551 de 2012, en particular los de coordinación y concurrencia frente a la toma de decisiones relacionadas con la explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables.

Cordial saludo.

En atención a la solicitud de concepto radicada con el número 20231002471752, relacionada con la temática indicada en el asunto, se precisa que de conformidad con lo establecido en el numeral 2° 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”, 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 concepto es emitido en los términos establecidos en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015, razón por la cual carece de efectos vinculantes.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que este concepto está dirigido a brindar una ilustración jurídica general y no particular, en asuntos mineros de competencia de la ANM, **en tratándose de casos particulares, deberá estarse a la decisión que, de conformidad con las funciones legales asignadas, corresponda a la entidad competente o área misional encargada.**

La consulta realizada es la siguiente:

“Puede una secretaría de planeación, una corregiduría o similares, otorgar una licencia urbanística ya sea de construcción para viviendas o una licencia de urbanismo (para realizar vías y adecuaciones para realizar un conjunto residencial, parcelación o similares), en un área en la cual existe un contrato de concesión activo, legalmente constituido, que cuenta con PTO aprobado y licencia ambiental aprobada? Es de resaltar que, el supuesto fáctico es la solicitud de licencia urbanística y movimiento de tierras sobre un área de un título minero en la cual aún no han sido extraídos los minerales, -para este caso materiales de construcción-, pero que dentro del contrato de concesión, El PTO y de la licencia ambiental se tiene programado explotar.

Previo a dar respuesta al interrogante planteado, es pertinente pasar a exponer algunas consideraciones relacionadas con los derechos emanados del título minero y la regulación del uso del suelo en los municipios.

- **Los derechos emanados del título minero**

A través del contrato de concesión minera se otorga a su titular, 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 actividades¹. Todo ello bajo cuenta y riesgo del titular minero.

De igual manera en ejercicio de los derechos emanados del contrato de concesión minera, la Ley 685 de 2001, establece el procedimiento de amparo administrativo, como un instrumento jurídico encaminado a 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.

Sobre la naturaleza del amparo administrativo, la Corte Constitucional a través de la Sentencia T-361/93, determinó que *“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”*.

Frente a este particular, esta Oficina mediante concepto 20191200268661, señaló: *“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 la Ley 685 de 2001, 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.

- **La regulación del uso del suelo en los municipios**

¹ Artículo 15 del Código de Minas.

De conformidad con lo previsto en el artículo 311 de la Constitución Política de Colombia, al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes. La misma Constitución, en su artículo 313, establece que corresponde a los concejos reglamentar los usos del suelo.

Así también, corresponde a los municipios ejercer las competencias que les atribuyen la Constitución y la ley, conforme a los principios señalados en la ley orgánica de ordenamiento territorial, la ley de distribución de recursos y competencias que desarrolla el artículo 356 de la Constitución Política, y los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad, eficiencia, responsabilidad y transparencia, señalados en la Ley 1551 de 2012.

Sin perjuicio de las anteriores competencias, la Corte Constitucional en Sentencia SU-095 de 2018, determinó que: *“Ni la nación (nivel nacional y central) ni las entidades territoriales tienen competencias absolutas en materia de explotación del subsuelo y de los RNNR, así; las entidades territoriales no cuentan con competencia absoluta sobre los recursos del subsuelo, ni tampoco poder de veto respecto a la realización de actividades para la explotación del subsuelo y de RNNR, de acuerdo con una lectura e interpretación sistemática. (...) la Sala considera relevante indicar que de acuerdo con la normativa constitucional y la jurisprudencia todas aquellas actividades que se desarrollen con el fin de explorar y explotar el subsuelo y los RNNR, deben respetar, garantizar y proteger los postulados constitucionales de participación ciudadana y de coordinación y concurrencia nación territorio, en el marco del Estado unitario y la autonomía territorial.”*

De acuerdo a lo manifestado por la Corte Constitucional mediante la Sentencia de Unificación mencionada, las entidades territoriales no cuentan con competencia absoluta para vetar las actividades para la explotación del subsuelo ni de los recursos naturales no renovables, en contraposición, y como quiera que la propiedad, beneficio y aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, recae, constitucionalmente, en cabeza del Estado, frente a esta materia corresponde a las entidades territoriales aplicar los principios previstos en la Ley 1551 de 2012, en particular los de coordinación y concurrencia.

- **Lo consultado**

Si bien es cierto la regulación del uso del suelo en el área de un municipio corresponde a este, en virtud de lo previsto en el artículo 287 de la Constitución Política, que establece que las entidades territoriales cuentan con autonomía para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la Ley, también lo es que, el artículo 38 de la Ley 685 de 2001, 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 respectivas².

² 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:



Por lo anterior las autoridades municipales y los concejos municipales al momento de la discusión y aprobación de los planes de ordenamiento territorial, deben 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.

Conforme a lo anterior, y frente al escenario expuesto en su consulta, se tiene de un lado que, corresponde al municipio, en su labor de ordenamiento territorial, tener en cuenta la información geológico-minera correspondiente, y así mismo adoptar sus decisiones atendiendo los principios rectores del ejercicio de la competencia enlistados en el artículo 4 de la Ley 1551 de 2012, en particular los de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, a fin de que las autoridades municipales, al momento de ejercer sus competencias y sus responsabilidades, concilien su actuación con la de otras entidades estatales de diferentes niveles; y de otro lado que existiendo un título minero, vigente y válidamente otorgado, 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.

En los anteriores términos, esperamos haber atendido su inquietud.

Cordialmente,



IVÁN DARÍO GUAUQUE TORRES
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexos: "0".

Copia: NA

Elaboró: Adriana Motta Garavito – Asesora OAJ

Revisó: NA

Fecha de elaboración: 19/04/2024

Número de radicado que responde: 20231002471752

Tipo de respuesta: Total

Archivado en: OAJ

"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 enlazar al acto acusado, la trasgresión de la citada norma constitucional, en cuanto a desconocer la facultad ahí prevista"