



Radicado ANM No: 20221200282661

Bogotá D.C.

Señor



Municipio de...

Asunto: Expropiación y establecimiento de servidumbre minera

Cordial saludo.

Sea lo primero señalar, que en virtud del artículo 12 del Decreto - Ley 4134 de 2011, los pronunciamientos emitidos por la Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Nacional de Minería están dirigidos a brindar una ilustración jurídica general y no particular, sin perjuicio de las actuaciones que consideren pertinente las áreas misionales en cada caso concreto y de conformidad con sus competencias legales. Así mismo, el presente concepto es emitido en los términos establecidos en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, razón por la cual carece de efectos vinculantes.

Efectuada la anterior consideración, procedemos a dar respuesta a sus solicitudes con radicados 20221001727982 y 20221001828732 relacionada con “las solicitudes de expropiación y establecimiento de servidumbres mineras según el Código de Minas”, las preguntas formuladas fueron las siguientes:

“1. Es posible solicitar la expropiación de bienes inmuebles indispensables para la ejecución de un proyecto minero que se encuentra temporalmente suspendido, debido a la imposición de una medida preventiva por parte de una autoridad ambiental, que si bien se encuentra vigente, cuenta con unas condiciones que de cumplirse conllevarían al levantamiento de la suspensión?”

2. Es posible solicitar la expropiación de bienes inmuebles indispensables para la ejecución de un proyecto minero, cuando los bienes en cuestión se encuentran bajo dominio por posesión o hagan parte de unos derechos herenciales?”

3. Es posible solicitar el establecimiento de una servidumbre minera sobre un predio, indispensable para la ejecución de un proyecto minero, aún cuando dicho proyecto se encuentre temporalmente suspendido debido a la imposición de una medida preventiva por parte de una autoridad ambiental, que si bien se encuentra vigente, cuenta con unas condiciones que de cumplirse conllevarían al levantamiento de la suspensión?”



Radicado ANM No: 20221200282661

4. Es posible solicitar el establecimiento de una servidumbre minera sobre un predio, indispensable para la ejecución de un proyecto minero, aún cuando este predio se encuentre bajo dominio por posesión o haga parte de unos derechos herenciales?

5. Cuál es el procedimiento y ante qué entidades del Estado Colombiano debe tramitarse la solicitud de expropiación para fines de la industria minera y para el establecimiento de servidumbres mineras?"

Por conexidad y unidad de materia entre las temáticas abordadas por el peticionario, esta Oficina Asesora Jurídica atenderá su petición de la siguiente manera, en una sola respuesta, así:

1. De la expropiación en materia minera

Inicialmente, recuerda esta Oficina que según las voces del artículo 332 Constitucional, “*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 tal sentido, el legislador, a través del artículo 5° de la Ley 685 de 2001 (Código de Minas) desarrolló el postulado constitucional en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 50. PROPIEDAD DE LOS RECURSOS MINEROS. *Los minerales de cualquier clase y ubicación, yacientes en el suelo o el subsuelo, en cualquier estado físico natural, son de la exclusiva propiedad del Estado, sin consideración a que la propiedad, posesión o tenencia de los correspondientes terrenos, sean de otras entidades públicas, de particulares o de comunidades o grupos.*

Quedan a salvo las situaciones jurídicas individuales, subjetivas y concretas provenientes de títulos de propiedad privada de minas perfeccionadas con arreglo a las leyes preexistentes.”

En esos términos ha sido pacífico el entendimiento que la propiedad del subsuelo colombiano y de los recursos naturales no renovables que en él subyacen, es “*exclusivamente del Estado Colombiano sin consideración a quien le asista la propiedad del predio o terreno donde se hayan (...)*”¹, conforme a ello, el Estado es el único competente para autorizar la exploración y explotación de esos recursos por parte de particulares, siempre y cuando éstos se encuentren legalmente facultados para tal actividad a través de la concesión de un título minero otorgado por la Autoridad Minera.

Frente al derecho a la propiedad privada, el artículo 58 de la Constitución Política dispuso:

“ARTICULO 58. *Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.*

0191200269411 del 19 de marzo de 2019.



Radicado ANM No: 20221200282661

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio. (Negrillas fuera de texto)

Del texto constitucional y las interpretaciones dadas por la Corte Constitucional², se tiene que el “derecho a la propiedad privada no es absoluto, sino un derecho relativo”³ y por tanto, comporta ciertas limitaciones o concesiones, frente a las cuales, la propiedad cede ante intereses superiores o generales, como lo es la “utilidad pública o interés social”, de allí que el constituyente y el legislador hayan consagrado la facultad de expropiación de la propiedad en cabeza del Estado para garantizar el cumplimiento de los mencionados cánones superiores.

Conforme a ello y en desarrollo de los artículos 58 y 332 constitucionales, el artículo 13 del Código de Minas estableció que la actividad minera en el territorio nacional es “de utilidad pública e interés social”, por tanto, habilita y autoriza la expropiación de la propiedad sobre bienes inmuebles y demás derechos constituidos sobre los mismos para el cabal desarrollo de la actividad minera, el tenor de la norma es el siguiente:

“ARTÍCULO 13. UTILIDAD PÚBLICA. En desarrollo del artículo 58 de la Constitución Política, declárase de utilidad pública e interés social la industria minera en todas sus ramas y fases. Por tanto podrán 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.

La expropiación consagrada en este artículo, en ningún caso procederá sobre los bienes adquiridos, contruidos o destinados por los beneficiarios de un título minero, para su exploración o explotación o para el ejercicio de sus correspondientes servidumbres.” (Negrilla fuera del texto)

Frente a la expropiación de la propiedad privada, esta Oficina en concordancia con las disposiciones normativas mineras, ha sostenido⁴ que se entiende como un “mecanismo excepcional a través del cual el

² Entre otras, ver la Sentencia C-089 de 2006.

³ Concepto de la ANM 20191200269411 del 19 de marzo de 2019.

⁴ Conceptos 20131200251091 y 20191200269411.



Radicado ANM No: 20221200282661

Estado obliga a un particular a transferir un bien del cual es propietario, conforme a un procedimiento y causales determinadas por la norma constitucional y la ley. En el proceso de expropiación minera un concesionario de un derecho minero vigente y amparado en la declaratoria legal de utilidad pública e interés social que posee la minería, puede solicitar la expropiación de bienes inmuebles por naturaleza o por adhesión permanente y de los derechos constituidos sobre los mismos, que desea adquirir por ser indispensables para las edificaciones e instalaciones propias de la infraestructura y proyecto minero, para la realización de la extracción o captación de los minerales en el periodo de explotación y para el ejercicio de las servidumbres correspondientes”.

Dichas prerrogativas se encuentran establecidas en los artículos 186 y siguientes del Código de Minas y en el cual se señalan como bienes expropiables los siguientes:

“ARTÍCULO 186. BIENES EXPROPIABLES. *Por ser la minería una actividad de utilidad pública e interés social, podrá solicitarse la expropiación de bienes inmuebles por naturaleza o adhesión permanente y de los demás derechos constituidos sobre los mismos, que sean indispensables para las edificaciones e instalaciones propias de la infraestructura y montajes del proyecto minero, para la realización de la extracción o captación de los minerales en el período de explotación y para el ejercicio de las servidumbres correspondientes.*

Excepcionalmente también procederá la expropiación en beneficio de los trabajos exploratorios.”
(Subrayas fuera del texto)

Por lo tanto, es claro que la expropiación puede realizarse directamente sobre los bienes inmuebles por naturaleza o por adhesión permanente, así como sobre todos los derechos que se posean sobre los mismos siempre y cuando sean *“imprescindibles para el funcionamiento eficiente de las obras e instalaciones del minero y la explotación de los minerales, su acopio, beneficio, transporte y embarque”*⁵, dicha calidad de imprescindible debe ser determinada *“por medio de peritos, designados por la autoridad concedente, dentro de la etapa administrativa de la expropiación”*. Pese a lo anterior, en el artículo 188 el legislador determinó que son bienes no expropiables aquellos *“bienes inmuebles, adquiridos o destinados para el ejercicio de otros títulos mineros vigentes”*.

En cuanto al trámite de expropiación, en el concepto 20191200269411 y luego de analizar el contenido de la Sentencia C-035 de 2016 proferida por la Corte Constitucional, esta Oficina precisó que la jurisprudencia constitucional y el plexo normativo disponen una serie de requisitos que deben ser tenidos en cuenta por parte de la autoridad, a saber:

“i) Que exista motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador.



Radicado ANM No: 20221200282661

ii) *Que exista decisión judicial o administrativa, esta última sujeta a posterior acción contencioso administrativa incluso respecto del precio. La adopción de dicha decisión supone que se adelante el procedimiento establecido en la Ley, con garantía del derecho fundamental al debido proceso del titular del derecho de propiedad. Dicho procedimiento comprende una etapa previa, lógicamente fallida, de enajenación voluntaria o negociación directa, con base en una oferta por parte de la entidad pública.*

iii) *Que se pague una indemnización previamente al traspaso del derecho a la propiedad a la Administración, la cual debe ser justa, de acuerdo con lo previsto en el Núm. 21.2 del art. 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”*

En el Concepto 20181200264701, respecto a la particularidad del trámite se plasmó:

“De acuerdo con lo anterior, el beneficiario de un título minero vigente que pretenda adquirir bienes inmuebles de terceros mediante expropiación –la legislación colombiana ha previsto la posibilidad de la negociación directa del bien que se pretende adquirir y solo cuándo ésta fracasa autoriza el procedimiento de expropiación⁶- deberá presentar ante la autoridad minera la debida solicitud⁷ la cual de conformidad con el artículo 189 del Código de Minas –Ley 685 de 2001- debe contener:

‘a) Nombre, identidad y domicilio del dueño o poseedor de los inmuebles;

b) Número y clase de la anotación del título minero en el Registro Minero Nacional;

c) Identificación y localización de los bienes que necesita adquirir y descripción detallada de las obras e instalaciones mineras con las cuales serían ocupados o afectados. Agregará además el certificado del Registro de Instrumentos Públicos y Privados sobre su matrícula, inscripción y gravámenes;

d) Compromiso formal de pagar la indemnización previa y plena que se origine en la expropiación.”

Una vez iniciado el trámite y radicada la documentación correspondiente ante la Agencia Nacional de Minería –como autoridad minera⁸-, ésta dentro de los diez días siguientes, mediante providencia “designará los peritos y citará a los propietarios del inmueble con el fin de inspeccionar el terreno” y en este accionar, se determinará “si los bienes por expropiarse son imprescindibles para establecer y operar, en forma eficiente, el

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-306 de 2013.

⁷ En relación las situaciones que este artículo no reglamente respecto a la petición de expropiación que dirige el concesionario a la autoridad minera, señala la doctrina constitucional que se deben aplicar las disposiciones generales en materia de derecho de petición que son reguladas en la Ley 1437 de 2011 –Código de Procedimiento Administrativo y de ID Contencioso Administrativo-. Ob. cit.

⁸ Ley 1134 de 2011.



Radicado ANM No: 20221200282661

*proyecto minero y para estimar el valor de la indemnización por pagar a sus dueños o poseedores*⁹. Téngase en cuenta que el objetivo de esta actuación es “*garantizar la mínima afectación de los derechos a las personas sobre los inmuebles, de manera que se limite la expropiación únicamente a los bienes que sean estrictamente necesarios para desarrollar la actividad minera*”¹⁰.

Finalmente, la autoridad minera decidirá en un acto administrativo (resolución) sobre la expropiación, decisión que será notificada personalmente a los interesados y una vez en firme, se entregará copia al concesionario, dando por culminado el trámite en sede administrativa. Tal como quedó plasmado en el Concepto 20181200264701¹¹, frente a las inconformidades del trámite adelantado o de la materialización de la orden de expropiación, esta Oficina consideró:

“Una vez en firme la resolución que decreta la expropiación por parte de esta autoridad minera quedan dos escenarios para los interesados, i) el concesionario podrá instaurar el correspondiente juicio de expropiación: a través de la resolución de expropiación, el concesionario minero debe iniciar la etapa obligatoria como es el proceso judicial para la fijación de la justa indemnización la cual se sujeta a las disposiciones contenidas en el Código de Procedimiento Civil y las demás normas especiales aplicables; y ii) de no encontrarse de acuerdo el propietario o poseedor del inmueble con la decisión adoptada mediante el acto administrativo, podrá instaurar la acción contenciosa administrativa que corresponda.”

De lo anterior se colige que la Ley 685 de 2001 prevé las reglas para proceder a la expropiación minera, las cuales pueden ser objeto de cuestionamiento en sede judicial, es decir, la expropiación en materia minera se compone de una fase en sede administrativa y otra, en la judicial.

Conforme a lo anterior, se tiene que, en materia minera, entendida como una actividad de utilidad pública e interés social, la expropiación es un instrumento determinante para ejecutar las labores de explotación y sus conexas y, eventualmente las labores de exploración¹², por lo tanto, procede sobre los bienes inmuebles por naturaleza o por adhesión permanente y de los derechos constituidos sobre los mismos entre los que se encuentran los herenciales y/o sucesorales, cuando sean imprescindibles para la realización de la actividad minera y se encuentre vigente el título minero en cabeza del interesado, independientemente de cualquier medida tomada por la autoridad ambiental competente.

2. De las servidumbres mineras

Ahora bien, en lo que respecta a la imposición de servidumbres, esta Oficina ha sostenido que el título minero es el acto o contrato por medio del cual el Estado le otorga a un particular el derecho a explorar y explotar los recursos naturales no renovables de propiedad estatal del cual surgen una serie de derechos en cabeza del beneficiario, al respecto, el artículo 15 del Código Minero establece la naturaleza del derecho del beneficiario del título minero en los siguientes términos:

⁹ Artículo 190 del Código de Minas.

¹⁰ Concepto 20181200264701, pág. 8.

¹¹ Reiterado en el Concepto 20191200269411.

¹² Artículo 15 del Código de Minas.



Radicado ANM No: 20221200282661

“ARTÍCULO 15. NATURALEZA DEL DERECHO DEL BENEFICIARIO. *El contrato de concesión y los demás títulos emanados del Estado de que trata el artículo anterior, no transfieren al beneficiario un derecho de propiedad de los minerales "in situ" sino el de establecer, 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.*” (Negrillas fuera del texto)

Frente a las servidumbres, el concepto 20171200246501 de esta Oficina Asesora precisó: “(...) el Código de Minas dispone que las servidumbres mineras se constituyen como una garantía para el ejercicio eficiente de la industria minera en todas sus fases y etapas (...) su constitución se da por motivos de utilidad pública e interés social entre un tercero y el concesionario minero”. En esos términos se entiende que las servidumbres en materia minera, conforme a lo dispuesto en el artículo 168 del Código de Minas, son “legales o forzosas”, es decir son impuestas por la ley, sin perjuicio del pago de la indemnización por los detrimentos que pueda ocasionar en los “predios ubicados dentro o fuera del área objeto del título minero”¹³.

Ahora bien, en relación con la constitución de servidumbres mineras, el artículo 27 de la Ley 1955 de 2019 dispone:

“Artículo 27. Servidumbre minera. El procedimiento para la imposición de servidumbres mineras será el previsto en la Ley 1274 de 2009.”

Por lo tanto, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1955 de 2019¹⁴, el titular minero que se encuentre interesado en iniciar el trámite para la imposición de servidumbres mineras deberá adelantar el procedimiento señalado en la Ley 1274 de 2009¹⁵, bajo el entendido que las disposiciones contenidas en la misma fueron integradas a la legislación minera y derogó todas las disposiciones que eran contrarias a la misma.

El trámite señalado en dicha normativa, a modo general es el siguiente: se debe iniciar con la etapa de negociación directa entre el interesado de imponer la servidumbre y con los propietarios, poseedores u ocupantes de los terrenos o a los dueños de las mejoras, esta fase se iniciará con la entrega del aviso formal el se encuentra regulado en el artículo 2° ibídem y que establece:

“ARTÍCULO 2o. NEGOCIACIÓN DIRECTA. *Para el ejercicio de las servidumbres de hidrocarburos el interesado deberá adelantar el siguiente trámite:*

¹³ Artículo 166 del Código de Minas.

¹⁴ 25 de mayo 2019

¹⁵ El artículo 15 de la Ley 1274 de 2009 establece el procedimiento de avalúo para las servidumbres petroleras.



Radicado ANM No: 20221200282661

1. *El interesado deberá dar aviso formal al propietario, poseedor u ocupante de los terrenos o al dueño de las mejoras, según el caso.*

2. *El aviso deberá realizarse mediante escrito y señalar:*

a) *La necesidad de ocupar permanente o transitoriamente el predio.*

b) *La extensión requerida determinada por linderos.*

c) *El tiempo de ocupación.*

d) *El documento que lo acredite como explorador, explotador, o transportador de hidrocarburos.*

e) *Invitación para convenir el monto de la indemnización por los perjuicios que se ocasionarán con los trabajos.*

3. *El aviso se entenderá surtido con su entrega material y con la remisión de una copia del mismo a los Representantes del Ministerio Público con competencia en la circunscripción en donde se ubique el predio.*

4. *Ejecutado el aviso se indicará la etapa de negociación directa entre las partes, la cual no excederá de veinte (20) días calendario, contados a partir de la entrega del aviso.*

5. *En caso de no llegar a un acuerdo sobre el monto de la indemnización de perjuicios, se levantará un acta en la que consten las causas de la negociación fallida y el valor máximo ofrecido, firmado por las partes, con copia a cada una de ellas.*

Si el proponente, poseedor o tenedor se abstiene de firmar el acta referida dentro del plazo señalado para la negociación directa, el interesado acudirá al representante del Ministerio Público o quien haga sus veces de la circunscripción del inmueble, para que dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, deje constancia de tal situación.

PARÁGRAFO. *Igual tratamiento se dará a las personas que ocupen o posean tierras baldías.”*



Radicado ANM No: 20221200282661

Conforme a lo dispuesto en el artículo 3° ibídem, una vez agotada la etapa de negociación directa y cuando no hubiese acuerdo sobre la tasación de la indemnización correspondiente, el interesado presentará ante el Juez Civil Municipal de la jurisdicción donde se encuentre ubicado el inmueble que deba soportar la servidumbre, la solicitud del avalúo de los perjuicios que se ocasionarán con los trabajos o actividades a realizar en ejercicio de las servidumbres, así mismo, determina los requisitos que debe contener la solicitud.

El artículo 5° de la mencionada Ley establece el trámite judicial que se cursará ante el Juez Civil Municipal competente, en el cual se señala el proceso de admisión, el traslado y notificación de la actuación a los propietarios u ocupantes de los terrenos o de las mejoras, se indica que la fijación del monto de la indemnización será señalada por un perito nombrado por el Juez de la lista de auxiliares de justicia y se señala los criterios a tener en cuenta para su tasación, dictamen que puede ser objeto de contradicción .

Adicionalmente se establece la posibilidad de que Juez autorice de manera anticipada el ejercicio de las servidumbres y/o una entrega provisional del área requerida para los trabajos antes de ser rendido el dictamen pericial previo depósito judicial adicional al depósito realizado en el momento de la solicitud de avalúo de perjuicios de que trata el artículo 3° de la mencionada ley.

Con lo anterior, el Juez Civil Municipal decidirá sobre el avalúo solicitado, esta decisión, a solicitud de parte podrá ser revisada por el Juez Civil del Circuito al que pertenezca el predio objeto de la diligencia de avalúo y se establece el procedimiento aplicable para su resolución. Surtida dicha revisión, el Juez del Circuito ordenará la entrega de los dineros correspondientes al dueño, poseedor u ocupante de los terrenos o de las mejoras y si estos no fueren suficientes, ordenará al explorador, explotador o transportador interesado que, dentro de los diez días siguientes consigne la cantidad suficiente para cubrir la indemnización. En caso de que el interesado no consigne el restante, el Juez solicitará al Alcalde que adopte de inmediato las medidas para suspender los trabajos objeto de la ocupación y del ejercicio de las servidumbres.

El artículo 6° de la norma en cita establece los criterios y temporalidades de pago de indemnizaciones en los eventos de ocupaciones de carácter permanente o transitorio.

Finalmente, en el Concepto 20211200278221 la Agencia precisó: “(...) *las servidumbres necesarias para las obras y trabajos de exploración podrán ejercitarse desde el perfeccionamiento del **contrato de concesión** y, las que se requieran para la construcción, montaje, explotación, acopio, beneficio y transformación desde cuando quede aprobado el Programa de Obras y Trabajos y otorgada la Licencia Ambiental, en los términos del artículo 168 del Código de Minas*” (Negrillas originales del texto)

Así las cosas, en materia minera, entendida nuevamente como una actividad de utilidad pública e interés social, la imposición de servidumbres es de pleno derecho y procede para el ejercicio eficiente de la industria minera en todas las fases y etapas, por tanto, el trámite implica una fase de negociación directa entre las partes y en caso de que ésta resulte fallida, el interesado podrá acudir a la jurisdicción ordinaria con el título minero vigente con el fin hacer efectivo el derecho, conforme a lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 685 de 2001. Por lo tanto, la imposición de servidumbres procede sobre los predios ubicados dentro o fuera del área objeto del título minero, independientemente de quien sea propietario, poseedor o dueño de



Radicado ANM No: 20221200282661

las mejoras, y sin consideración del estado jurídico de los bienes sirvientes, ni de las medidas adoptadas por la autoridad ambiental competente, siempre que se cumplan los presupuestos legales establecidos para el efecto.

En los anteriores términos damos respuesta a su solicitud, aclarando que el presente concepto es emitido en los términos establecidos en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, razón por la cual su contenido y alcance carece de efectos vinculantes.

Cordialmente,

JUAN ANTONIO ARAUJO ARMERO
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica

Anexos: 0
Copia: No aplica.
Elaboró: José Vicente Berardinelli. – Contratista OAJ
Revisó: Adriana Motta Garavito – Contratista OAJ
Fecha de elaboración: 27-09-2022 14:49 PM
Número de radicado que responde: 20221001727982
Tipo de respuesta: Total
Archivado en: Archivo OAJ