



Radicado ANM No: 20191200269291

Bogotá D.C., 07-03-2019 16:14 PM

Señora:



Asunto: Concepto sobre servidumbre minera

En atención a la comunicación recibida en la Agencia Nacional de Minería mediante radicado No. 20185500680122, en la que se solicita información sobre la servidumbre minera, previa respuesta, nos permitimos hacer a las siguientes consideraciones:

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 adelantar los funcionarios competentes en cada caso concreto. En el mismo sentido, 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.

Dicho esto, a continuación, se hará un breve recuento de las referencias normativas relacionadas con su consulta, para posteriormente dar respuesta a sus interrogantes.

Minería como actividad de utilidad pública y de interés social

Sea lo primero señalar que las disposiciones de orden superior, establecen que el subsuelo y los recursos naturales no renovables son de propiedad del Estado colombiano y que el artículo 334 superior dispone que el Estado "intervendrá en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano".



Radicado ANM No: 20191200269291

Así las cosas, el Estado colombiano se encuentra facultado por la Carta Política para que en procura del interés general y en cumplimiento de la función de utilidad pública consagrada en el artículo 58 de la Constitución Política, previa disposición legal, intervenga en la explotación de recursos, concesionando áreas para la exploración y explotación de minerales a través títulos mineros, actividades que deben ceñirse a lo establecido en el marco normativo minero-ambiental de orden constitucional, legal y reglamentario.

Ahora bien, en desarrollo de las disposiciones constitucionales, se expide la Ley 685 de 2001 Código Minas, norma 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 fases de prospección, exploración, construcción y montaje, explotación, beneficio, transformación, transporte y promoción de los minerales que se encuentren en el suelo o el subsuelo, ya sean de propiedad nacional o de propiedad privada. Estatuto que dispone en el artículo 5, **que los minerales yacientes en el suelo o el subsuelo son de 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**, situación que se afianza en virtud de la presunción legal que contiene el artículo 7 del mencionado Estatuto, en virtud del cual la propiedad del Estado colombiano sobre los recursos minerales yacientes en el suelo o el subsuelo se presume legalmente.

Propiedad estatal que valga la pena recordar, de conformidad con lo previsto en el artículo 6 de la Ley 685 de 2001, es inalienable e imprescriptible, resaltando que el derecho a explorar o explotar sólo se adquiere mediante las modalidades establecidas y reconocidas por la ley, razón por la que ninguna actividad de prospección, exploración o explotación o de posesión material de dichos recursos, sea cual fuere su antigüedad, duración o características, conferirá derecho o prelación alguna para adquirir el título minero o para oponerse a propuestas de terceros, per se.

Esto en atención a la prevalencia del interés general y social inmerso en el aprovechamiento racional de dichos bienes, tal y como lo precisó la Honorable Corte Constitucional al momento de analizar la exequibilidad de la mencionada norma en la sentencia C-891 de 2002, a saber:

"La Corte observa que, así como lo hace el artículo 5° antes revisado, la norma acusada desarrolla el principio general según el cual la propiedad de los recursos naturales no renovables radica exclusivamente en el Estado, agregando que dicha propiedad es inalienable e imprescriptible. Ahora bien, la Corte encuentra que el carácter exclusivo, inalienable e imprescriptible de la propiedad estatal sobre los recursos mineros corresponde a la prevalencia del interés general allí comprometido, por ser la minería de utilidad pública e interés social (C. de M., art. 13), así como a un claro mandato constitucional (art. 332), por lo cual la disposición impugnada no vulnera la Carta Política sino, como ya se expuso, la desarrolla. (...)" (Negrilla fuera de texto original)

En efecto, la Ley 685 de 2001, en su artículo 13, en desarrollo del artículo 58 de la Constitución Política de Colombia, declara de utilidad pública e interés social la industria minera, al señalar:



Radicado ANM No: 20191200269291

“Artículo 13. Utilidad pública. En desarrollo del artículo 58 de la Constitución Política, declarase 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, construidos destinados por los beneficiarios de un título minero, para su exploración o explotación o para el ejercicio de sus correspondientes servidumbres.” (Negrilla fuera de texto original)

En este orden de ideas, el ordenamiento jurídico colombiano, al declarar la industria minera como una actividad de utilidad pública y de interés social, señala la primacía del interés general sobre el particular, y faculta al Estado para que, en ejercicio de sus funciones y en garantía del interés general inmerso en la industria minera, concesione áreas para la exploración y explotación de minerales a través de las modalidades establecidas en la ley.

Finalmente, es preciso resaltar que en concordancia con la declaratoria de la minería como una actividad de utilidad pública y de interés social, dentro de la normatividad minera se prevé la existencia de figuras como la servidumbre minera y la expropiación, a fin de garantizar la ejecución de los proyectos mineros autorizados por el Estado.

Servidumbre minera

La figura de la servidumbre minera está contemplada en el Capítulo VIII del Título V de la Ley 685 de 2001, el cual señala que para el ejercicio eficiente de la industria minera en todas sus fases y etapas, podrán establecerse las servidumbres mineras que sean necesarias sobre los predios ubicados dentro o fuera del área objeto del título minero, las cuales, a diferencia de aquellas establecidas en el Código Civil, se constituyen por motivos de utilidad pública e interés social entre un tercero y el concesionario minero, conforme a lo dispuesto en el artículo 13 del mismo Estatuto.

Para el caso de las servidumbres mineras, el legislador estableció en el artículo 168 de la Ley 685 de 2001 que son legales o forzosas, es decir, que tiene origen en una ley; disposición que encuentra soporte en el hecho que la minería haya sido declarada como una actividad de utilidad pública y de interés social. Asimismo, para que opere la servidumbre minera debemos encontrarnos ante la existencia de un título minero vigente, de lo contrario, el acuerdo realizado entre las partes adolecería de nulidad absoluta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 170 del Código de Minas.



Radicado ANM No: 20191200269291

Ahora bien, el proceso que debe surtir para el ejercicio de las servidumbres mineras se encuentra contemplado en el artículo 285¹ de la Ley 685 de 2001, el cual se adelanta ante la alcaldía y establece la fijación de una caución en los términos del artículo 184 de este Código, a favor del propietario o poseedor de los terrenos sirvientes.

Mediante concepto² de esta Oficina Asesora Jurídica, se señaló:

*“De conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 685 de 2001 sobre la naturaleza de los derechos de los beneficiarios de los títulos mineros, el contrato de concesión y los demás títulos emanados del Estado, 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.***

(...)

En este sentido, el artículo 168 del Código de Minas establece que las servidumbres en beneficio de la minería son legales y forzosas, esto es, impuesta por la ley lo cual se justifica en razón de la utilidad pública que implica la actividad minera, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 685 de 2001.

Por lo tanto, la servidumbre minera puede ejercerse aun en contra de la voluntad del propietario, poseedor u ocupante del predio sirviente, en razón de la primacía del interés general, sobre el particular sin perjuicio de la fijación de una caución o indemnización por el detrimento que pueda generar en el predio esa actividad minera”. (Negrilla fuera de texto original)

Así las cosas, puede afirmarse que ante la existencia de un título minero vigente, y la necesidad de imponer una servidumbre minera la cual puede ser ejercida aun sin mediar la voluntad del propietario o poseedor del predio sirviente, pues su derecho particular debe ceder ante el interés general inmerso en el desarrollo del

¹ **Artículo 285.** Procedimiento administrativo para las servidumbres. Cuando por motivo del ejercicio de las servidumbres legales, necesarias para el uso y beneficio de las obras y trabajos mineros, el propietario o poseedor de los terrenos sirvientes pidiere ante el alcalde se fije una caución al minero en los términos del artículo 184 de este Código, se ordenará que por un perito se estime su monto dentro del término de treinta (30) días. Una vez rendido el dictamen, el alcalde señalará dicha caución en los cinco (5) días siguientes. La decisión será apelable ante el Gobernador en el efecto devolutivo y solo se concederá si el interesado constituye provisionalmente tal garantía, en la cuantía fijada por el alcalde. La cuantía de la caución, una vez en firme, podrá ser revisada por el juez del lugar de ubicación de los predios de acuerdo con las reglas generales de competencia y de trámite del Código de Procedimiento Civil.

² Ver concepto Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Nacional de Minería con rad. 20171200246501 del 31 de agosto de 2017. Disponible en línea: https://www.anm.gov.co/sites/default/files/NormativaConceptosJuridicos/concento_20181200265871.pdf



Radicado ANM No: 20191200269291

proyecto minero. Claro está, sin perjuicio de la caución que debe pagar el titular minero por el detrimento que se pueda generar al predio.

Sobre la expropiación

El capítulo XIX del Título V de la Ley 685 de 2001, señala que por ser la minería una actividad de utilidad pública e interés social, el titular minero puede solicitar 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 correspondientes³. Para el efecto, el concesionario minero deberá solicitar ante la Autoridad Minera, mediante escrito, la expropiación de bienes inmuebles de terceros, y adelantar el respectivo proceso, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 189 y 286 del Código de Minas.

Al respecto, esta Oficina Asesora Jurídica mediante concepto⁴ del 06 de junio de 2018 señaló:

"(...) la declaratoria por parte del Legislador de la minería como una actividad de utilidad pública e interés social, debe interpretarse a la luz de los mandatos constitucionales, como la manifestación de la importancia que revisten los recursos naturales no renovables en el interés nacional, y el deber del Estado en su condición de director general de la economía y propietario del subsuelo. de intervenir y promover su explotación, a fines de racionalizar la economía y conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes del territorio nacional, la distribución de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, conforme a los mandatos del artículo 334 de nuestra Carta Política. Pero el legislador además de consagrar en el artículo 13 de la Ley 685 de 2001 la industria minera como una actividad de utilidad pública, consideró justificable el otorgamiento de facultades a la administración, para adelantar los procesos de expropiación requeridos para su adecuado ejercicio."

Precisamente es en razón al reconocimiento y la declaratoria de la minería como una actividad de utilidad pública e interés social, que el legislador mediante el artículo 186 y s.s. de la Ley 685 de 2001 faculta a la Autoridad Minera para que, previa solicitud de parte y dando cumplimiento a los requisitos establecidos en la ley, adelante los procesos de expropiación a que haya lugar.

Ahora bien, la expropiación no es viable en todos los proyectos mineros, por el contrario, para que esta sea viable, la norma exige que los bienes inmuebles y los derechos objeto de la medida sean imprescindibles para el funcionamiento eficiente de las obras e instalaciones para la explotación, acopio, beneficio, transporte

³ Artículo 186 Ley 685 de 2001.

⁴ Ver concepto Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Nacional de Minería con rad. 20181200265871 del 6 de junio de 2018. Disponible en línea: https://www.anm.gov.co/sites/default/files/NormativaConceptosJuridicos/concepto_20171200246501.pdf



Radicado ANM No: 20191200269291

y embarque del mineral, esto es, deben ser totalmente necesarios para el desarrollo del proyecto⁵, lo que debe establecerse por un perito. Asimismo, el artículo 188 del Código de Minas, señala que los bienes inmuebles adquiridos o destinados para el ejercicio de otros títulos mineros vigentes, no son expropiables.

Dicho esto, a continuación, daremos respuesta a cada una de las preguntas formuladas en su oficio.

1. *¿Puede el propietario del predio donde se ubica el polígono concesionado, restringir o condicionar la explotación del titular minero? ¿Puede prohibir la construcción y montaje de una planta de beneficio por parte del concesionario estando asociada a un título minero? ¿Y si no está asociada a un título minero?*
2. *¿Puede el propietario de un predio situar una planta de trituración o beneficio a sabiendas de que existe un contrato de concesión minera en su predio y para los minerales otorgados, aprovechables y concesibles en el contrato de concesión a utilizar en el beneficio?*
3. *¿Si el titular minero sitúa una planta de trituración o beneficio dentro del polígono, la cual está asociada al título minero puede el propietario instalar otra planta de beneficio en el mismo predio?*
4. *¿Puede el propietario del predio instalar un punto de acopio independiente del titular minero de los mismos minerales otorgados, aprovechables y concesibles en el contrato de concesión en el mismo predio donde se ubica el polígono concesionado?*

La Ley ha previsto herramientas para garantizar que la industria minera pueda operar de forma eficiente, tales como la servidumbre, los amparos administrativos y la expropiación. En el caso de la servidumbre, así como se ha señalado, los propietarios o poseedores del predio donde se encuentra el área concesionada tienen derecho a que se fije y pague una caución a su favor, por parte del titular minero a manera de compensación por los trabajos adelantados, no obstante, se insiste, no se encuentran facultades para prohibir el desarrollo del proyecto minero, pues el mismo es de utilidad pública.

Ahora bien, en lo atinente a la imposición de una planta de beneficio dentro del área del título minero, conviene precisar que el capítulo XXVII de la Ley 685 de 2001, señala que a través de los amparos administrativos, el concesionario minero, ante la **ocupación**, el despojo o la perturbación que realicen terceros en el área objeto del título, puede solicitar ante el alcalde o la Autoridad Minera, la suspensión inmediata de las mismas.

Al respecto señala el artículo 307 del Código de Minas:

*"Artículo 307. Perturbación. 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. Esta querrela se tramitará mediante el procedimiento breve, sumario y preferente que se consagra en los artículos siguientes. A opción del interesado dicha querrela podrá presentarse y tramitarse también ante la autoridad minera nacional".*

⁵ Artículo 187 Ley 685 de 2001.



Radicado ANM No: 20191200269291

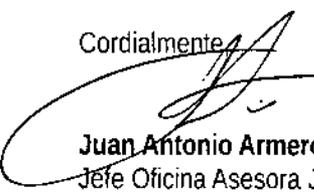
Así como lo manifestó esta Oficina en concepto⁶ del 02 de junio de 2016, mediante los artículos 306 y s.s. de la Ley 685 de 2001 "el legislador previó un mecanismo de amparo de los derechos que se otorgan a través del contrato de concesión, para que en aquellos eventos en los que concurren terceros que pretendan adelantar actividades mineras, o cualquier otra actividad de ocupación, despojo o perturbación dentro del área del contrato, el titular minero pueda acudir a las autoridades locales o la Autoridad Minera, para solicitar su suspensión de manera inmediata.

En este sentido, la acción de amparo administrativo tiene como finalidad impedir el ejercicio ilegal de actividades mineras, la ocupación de hecho o cualquier otro acto perturbatorio, dentro del área objeto de contrato. Se trata entonces de una figura que garantiza el ejercicio de los derechos mineros, mas no de una figura empleada para afectar los derechos de propiedad de los particulares en beneficio de las actividades mineras"

En virtud de lo anterior, si las actuaciones adelantadas por el propietario o poseedor del predio, dentro del área concesionada conllevan una perturbación a las actividades mineras legalmente constituidas, el titular minero podrá hacer uso del amparo administrativo previsto en el Código de Minas, solicitando la suspensión de las mismas.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, y reiteramos nuestra disposición para atender las solicitudes que surjan al respecto.

Cordialmente



Juan Antonio Armero Araujo
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

Anexos: 0.

Copia: No aplica.

Elaboró: Cristina Sánchez – abogada contratista OAJ

Revisó: No aplica.

Fecha de elaboración: 25/02/2019

Número de radicado que responde: 20185500680122.

Tipo de respuesta: Total.

Archivado en: Carpeta OAJ.

⁶ Ver concepto Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Nacional de Minería con rad. 20161200204421 del 2 de junio de 2016. Disponible en línea: https://www.anm.gov.co/sites/default/files/NormalivaConceptosJuridicos/concepto_20161200204421.pdf