



Radicado ANM No: 20181200264151

Bogotá D.C., 27 de Febrero de 2018

Señor
LUIS FERNANDO ALZATE ESPINOSA

RESERVADO

Asunto: Título Minero y Proyecto de Infraestructura Vial

Cordial saludo

En atención a su solicitud de concepto, presentada ante el Ministerio de Minas y Energía y remitida a esta Agencia mediante radicado 20185500382572, a través de la cual, formula una serie de inquietudes, relacionadas con la situación presentada con ocasión de la ocupación e intervención en parte del área de un contrato de concesión minera, por un concesionario de vías 4G, procedemos a dar respuesta, previas las siguientes consideraciones:

- **La minería como actividad de utilidad pública**

En desarrollo del postulado contenido en el artículo 58 constitucional¹, el legislador, en el artículo 13 de la Ley 685 de 2001 -Código de Minas-, declaró de utilidad pública e interés social la industria minera en todas sus ramas y fases, así:

"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

¹ **ARTICULO 58.** *Modificado por el art. 1. Acto Legislativo No. 01 de 1995.* el nuevo texto es el siguiente: 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, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. 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 interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Este 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.



Radicado ANM No: 20181200264151

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 o destinados por los beneficiarios de un título minero, para su exploración o explotación o para el ejercicio de sus correspondientes servidumbres"

Así pues, las actividades mineras que se desprenden del otorgamiento de los contratos de concesión minera, autorizaciones temporales y en general de cualquier figura jurídica que a través del ordenamiento minero confiera derechos sobre los recursos minerales, hacen parte de la denominada industria minera, que goza de especial protección al ser declarada de utilidad pública e interés social, conforme al artículo 13 mencionado.

En armonía con dicha finalidad, los derechos que confiere el estado para la exploración y explotación de minerales, comportan limitaciones que se encuentran ligadas a la finalidad de utilidad pública de otros sectores del país, que implican de igual forma desarrollo para la Nación, y que se consignaron en el artículo 35 del Código de Minas.

- **Los proyectos de infraestructura de transporte como una actividad de utilidad pública -
Ley 1682 de 2013, modificada por la Ley 1742 de 2014, el Decreto 476 de 2014, y el Decreto 3049 de 2013.**

De conformidad con lo señalado anteriormente, si bien es cierto la minería ostenta la calidad de actividad de utilidad pública e interés social, también lo es, que no es ésta la única industria con tal aptitud, por cuanto existen en el ordenamiento jurídico, otra clase de industrias con la misma declaratoria.

Así pues, la Ley 1682 de 2013 "*Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias*", definió el ejercicio y/o desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte como una actividad de utilidad pública, y contempló en favor de estos proyectos la declaratoria de zonas mineras restringidas.

En atención a dicha disposición legal, esta Oficina Asesora, mediante concepto identificado con el radicado 20141200093901, señaló algunos de los impactos generados en la actividad minera con ocasión de la expedición de la Ley 1682 de 2013, en los siguientes términos:

"Con la expedición de la ley 1682 de 2013 "Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias", se definió el ejercicio y/o desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte como una actividad de utilidad pública y contempló en favor de estos proyectos, la declaratoria de zonas



Radicado ANM No: 20181200264151

mineras restringidas e inclusión en el sistema Catastro Minero Colombiano, de los trazados, ubicación de los proyectos de infraestructura de transporte y las fuentes de materiales que se identifiquen en favor del proyecto de infraestructura de transporte; así pues se generan impactos en la actividad minera que se resumen a continuación:

- 1) ***Delimitación de los corredores y fuentes de materiales para proyectos de infraestructura***, en los cuales no se podrán desarrollar actividades mineras que afecten el desarrollo del proyecto, ni los titulares mineros se podrán oponer a su desarrollo, previa compensación a que se refiere la mencionada Ley.
- 2) ***Trámites de las solicitudes de autorización temporal que se presentan para extraer minerales en beneficio de las obras de infraestructura de transporte***, lo cual genera la obligación para los títulos mineros de materiales de construcción, con los que se superponga la solicitud de autorización temporal, de suministrar los materiales a precio de mercado normalizado.

Dichos impactos, consignan en los titulares mineros y las entidades públicas encargadas de desarrollar el proyecto de infraestructura de transporte, obligaciones que garanticen el cumplimiento del desarrollo de las actividades principalmente en la obtención de los materiales de construcción, bien sea a través de una autorización temporal que le acredite el derecho a explotarlo de los predios rurales, vecinos o aledaños, o que los mismos sean proporcionados por aquel que ostente la titularidad de los materiales en el área de interés del proyecto de infraestructura, evento que quedó consignado en el artículo 58 inciso tercero de la ley 1682 de 2013, redacción que fue corregida mediante Decreto 3049 de 2013, indicando lo siguiente:

Artículo 6°. *Corrijase el inciso 3° del artículo 58 de la Ley 1682 del 22 de noviembre de 2013, el cual quedará así:*

“Cuando las solicitudes de autorización temporal se superpongan con un título minero de materiales de construcción, sus titulares estarán obligados a suministrar los mismos a precios de mercado normalizado para la zona. En caso de que el titular minero no suministre los materiales, la autoridad minera otorgará la autorización temporal para que el contratista de la obra de infraestructura extraiga los materiales de construcción requeridos”.
(Subrayado y negrilla fuera de texto)

Así la norma estableció, que si el ejecutor de la obra, pretenda extraer materiales de construcción con el propósito de adelantar, la construcción reparación, mantenimiento o mejora de una vía pública, podrá solicitar una autorización temporal ante la autoridad minera, y en caso de que esta sea superpuesta con un título minero de materiales de construcción se suscitan dos obligaciones, i) el titular minero debe suministrar los materiales de construcción ii) el ejecutor de la obra debe pagar por ellos a precio de mercado normalizado.



Radicado ANM No: 20181200264151

Por su parte y en igual sentido, el artículo 59 de la misma ley establece.

"En el evento de que un proyecto de infraestructura de transporte declarado de interés público, interfiera total o parcialmente con el ejercicio de los derechos otorgados previamente a un titular minero, este título no será oponible para el desarrollo del proyecto. El proyecto de infraestructura de transporte podrá ser suspendido por un término de treinta (30) días calendario, por parte de la autoridad encargada de adelantar el proyecto de infraestructura de transporte, con el fin de que se llegue a un acuerdo en el monto a reconocer para compensar el monto a que haya lugar al titular minero, por los eventuales derechos económicos de los cuales sea beneficiario y se prueben afectados, teniendo en cuenta la etapa en la que se encuentre el proyecto minero y la información que del título minero posea la autoridad minera.

(...)

De esta manera la ley de infraestructura dejó claro que los titulares mineros no se pueden oponer al desarrollo del proyecto de infraestructura, sin embargo, no desconoce los derechos previamente conferidos a los titulares mineros y en atención a ello, reconoce el derecho que les asiste de ser compensados por los derechos económicos que afecte el desarrollo del proyecto, siempre que estos se encuentren debidamente probados, obligación que señala la norma debe ser asumida por el proyecto de infraestructura de transporte."

Así pues el artículo 8 de la Ley 1742 de 2014, que modificó el artículo 59 de la Ley 1682 de 2013, determinó que los derechos otorgados previamente a un titular minero, a través de un contrato de concesión, así como las propuestas o solicitudes de contrato de concesión y/o solicitudes de legalización de minería, no son oponibles a los proyectos de infraestructura de transporte, si aquellos llegaran a interferir total o parcialmente con este último, señalando:

"Artículo 59. Sobre la infraestructura de transporte la autoridad minera restringirá las actividades de exploración y explotación en dichos tramos y no podrá otorgar nuevos derechos mineros que afecten el desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte.

Lo anterior, sin perjuicio de las restricciones y exclusiones a la actividad minera previstas en los artículos 35 y 36 del Código de Minas y en la presente ley.

En el evento de que un proyecto de infraestructura de transporte interfiera total o parcialmente con el ejercicio de los derechos otorgados previamente a un titular minero, con la propuesta o solicitud de contrato de concesión y/o solicitudes de legalización de minería, dicho título, propuesta o solicitud no serán oponibles para el desarrollo del proyecto. El proyecto de infraestructura de transporte podrá ser suspendido por un término de treinta (30) días calendario, por parte de la autoridad encargada de adelantar el proyecto de infraestructura de transporte, con el fin de que se llegue a un acuerdo en el valor a reconocer para compensar el monto a que haya lugar al titular minero, por los eventuales derechos económicos de los cuales sea beneficiario y se prueben afectados, teniendo en cuenta la etapa en la que se encuentre el proyecto minero y la información que del título minero posea la autoridad minera.



Radicado ANM No: 20181200264151

En caso de que no se logre acuerdo entre el titular del proyecto de infraestructura de transporte y el titular minero, dentro del término establecido en el párrafo anterior, se reanudará la ejecución del proyecto de infraestructura de transporte.

En consecuencia, la autoridad encargada de adelantar el proyecto de infraestructura de transporte y la autoridad minera designarán peritos con el fin de determinar el valor a compensar al titular minero.

Cuando el propietario del predio en el que se desarrolle un proyecto de infraestructura de transporte sea diferente al titular minero y se demuestren perjuicios económicos como consecuencia del desarrollo del proyecto, las partes podrán llegar a un acuerdo dentro de un término de treinta (30) días sobre el valor de la compensación económica a que haya lugar, la cual será asumida por el titular de la obra de infraestructura. En el evento en el que no se llegue a un acuerdo, el valor de la compensación será determinado por un perito designado de conformidad con el procedimiento establecido en el inciso anterior.

No obstante, las partes podrán acudir a un método alternativo de solución de conflictos que determinará el valor a compensar a favor del titular minero. Las compensaciones a que haya lugar serán asumidas por el proyecto de infraestructura de transporte, para lo cual se realizarán las apropiaciones presupuestales correspondientes.

El Gobierno nacional establecerá la forma en la que se desarrollarán dichos procedimientos.

PARÁGRAFO. En el evento que el titular minero haya contraído obligaciones ante las autoridades ambientales, la autoridad encargada del proyecto de infraestructura de transporte y el titular minero deberán someter a aprobación de la correspondiente autoridad ambiental un acuerdo en el que las partes se obliguen a cumplir con las obligaciones de corto, mediano y largo plazo que continúen vigentes derivadas de las autorizaciones ambientales que ostentan el proyecto minero”.

A su vez la mencionada ley determinó:

“Artículo 9o. Motivo de Utilidad Pública: Para efectos de decretar su expropiación, así como los trámites de imposición de servidumbres, además de los motivos determinados en otras leyes vigentes se declara de utilidad pública o interés social:

- 1. La ejecución y desarrollo de proyectos de tecnologías de la información y las telecomunicaciones.*
- 2. La ejecución de proyectos financiados con recursos de las tasas retributivas.*
- 3. El desarrollo de proyectos de vivienda rural.*

El procedimiento aplicable es el previsto en el título IV Capítulo I de la Ley 1682 de 2013, “Por la cual se dictan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias”.

Por lo tanto, aquellos títulos mineros que se puedan ver afectados por los proyectos de infraestructura o proyectos declarados de utilidad pública o interés social, no podrán oponerse a su ejecución y en su lugar deberán acudir a la figura de la compensación dispuesta en las normas antes señaladas.



Radicado ANM No: 20181200264151

De acuerdo con lo expuesto, se procede con las inquietudes planteadas:

- **Lo consultado**

1. ¿Es procedente adelantar un amparo administrativo en contra del concesionario vial para la cesación inmediata de las actividades mineras que dicho concesionario vial está llevando a cabo por intervenir una concesión minera?
2. ¿En caso de que no sea procedente el amparo administrativo minero, que acción o acciones puede iniciar el titular minero en contra del concesionario vial?
3. ¿Qué trámite o procedimiento debe seguir un concesionario de una vía para intervenir el área de un contrato de concesión minera?
4. ¿En el presente caso de ocupación por parte del concesionario de la vía es procedente el pago de una compensación o indemnización a favor del titular de la concesión minera por la afectación del diseño, el plan minero o las reservas?
6. ¿Qué otra afectación se puede configurar en esta situación dado que existe de antemano un derecho adquirido a favor de un particular (titular minero)?

Se responden las preguntas 1 a 4 y 6, en conjunto por estar encaminadas a determinar la acción a seguir frente a la situación planteada.

Tal como se señaló en precedencia, si bien la industria minera en todas sus ramas y fases es considerada una actividad de utilidad pública e interés social, también lo es que con la expedición de la Ley 1682 de 2013, se definió como motivo de utilidad pública e interés social la ejecución y/o desarrollo de proyectos de infraestructura del transporte a los que se refiere la misma, así como el desarrollo de las actividades relacionadas con su construcción, mantenimiento, rehabilitación o mejora, quedando autorizada la expropiación administrativa o judicial de los bienes e inmuebles urbanos y rurales que se requieran para tal fin, de conformidad con el artículo 58 de la Constitución Política.

La mencionada Ley 1682 de 2013 incorporó al ordenamiento minero garantías para que las obras de infraestructura de transporte se lleven a cabo, sin que la existencia de un título minero en el área a intervenir, se constituya en un impedimento para cumplir con su función de utilidad pública, y sin desconocer los derechos conferidos a los titulares mineros, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 35 y 36 del Código de Minas.

En este sentido corresponde remitirse a lo señalado en el artículo 59 de la Ley 1682 de 2013 modificado por el artículo 8 de la Ley 1742 de 2014 que señala las acciones a seguir, cuando un proyecto de infraestructura de transporte interfiera total o parcialmente con el ejercicio de los



Radicado ANM No: 20181200264151

derechos otorgados previamente a un titular minero

De esta manera, conforme lo señala la mencionada ley de infraestructura, los titulares mineros no se pueden oponer al desarrollo de los proyectos de infraestructura, sin embargo, no desconoce los derechos previamente conferidos a los titulares mineros y en atención a ello, reconoce el derecho que les asiste, de ser compensados por los derechos económicos que resulten afectados en desarrollo del proyecto, siempre que estos se encuentren debidamente probados.

En este orden de ideas y encontrándonos con dos actividades catalogadas como de utilidad pública, a juicio de esta Oficina Asesora, no resulta dable tramitar una querrela de amparo administrativo frente a la situación planteada.

5. ¿En caso de que el concesionario vial cause impacto ambiental que afecte con sus trabajos el PMA minero o cause otros impactos ambientales, que acciones proceden por parte del titular minero?

Sobre las afectaciones e impactos de orden ambiental, corresponderá a la autoridad ambiental de la jurisdicción determinar lo pertinente.

7. ¿Si la autoridad minera no se ha pronunciado sobre el PTO cabe aplicar el silencio administrativo positivo?

El silencio administrativo positivo se presenta de manera excepcional y solamente en los casos expresamente previstos en la ley, así lo establece el artículo 84 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo al señalar: "*Solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones legales especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva (...)*"

En este sentido la Ley 685 de 2001, contempla la aplicación del silencio administrativo positivo para –entre otros trámites-, la evaluación del Programa de Trabajos y Obras, señalando en su artículo 284: "*Si transcurrido el término de noventa (90) días siguientes al recibo del Programa de Trabajos y Obras, la autoridad concedente no se ha pronunciado al respecto, se presumirá aprobado dicho Programa.*"

De acuerdo a lo anterior, se tiene que la presentación del PTO para aprobación de la autoridad minera, es entre otras, una actuación administrativa sujeta a un plazo perentorio de respuesta, que en caso de no producirse dentro del término de noventa (90) días, y en las precisas circunstancias de la ley, se entenderá aprobado en virtud del silencio administrativo positivo.



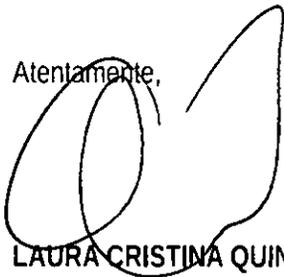
Radicado ANM No: 20181200264151

8. ¿Qué otros aspectos se deben considerar para el manejo de esta situación?

Para el efecto se deberá tener en cuenta lo señalado tanto en la Ley 685 de 2001, como en Ley 1682 de 2013, modificada por la Ley 1742 de 2014, el Decreto 476 de 2014, y el Decreto 3049 de 2013.

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 1755 de 2015, en la 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.

Atentamente,



LAURA CRISTINA QUINTERO CHINCHILLA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexos: (0)

Copias: (0)

Elaboró: Adriana Molta Garavito, – Abogada Oficina Asesora Jurídica

Revisó: NA

Fecha de elaboración: 27/02/2018

Número de radicado que responde: 20185500382572

Tipo de respuesta: Total.

Archivado en: Oficina Asesora Jurídica