



Radicado ANM No: 20181200266041

Bogotá D.C., 12-06-2018 10:46 AM

Doctora

YOHANA PATRICIA QUIROGA NATALE

Subdirectora de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS

Teléfono: 5185858

Dirección: Calle 43 No.57-41

País: COLOMBIA

Departamento: BOGOTÁ, D.C.

Municipio: BOGOTÁ, D.C.

Asunto: Baldíos indjudicable en explotaciones de minerales fósiles. Rad. 20184200243371

En atención a su solicitud de concepto radicado en la Agencia Nacional de Minería bajo el número 20185500475142 por medio del cual solicita interpretación del literal a) del parágrafo 1 del artículo 67 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 1 de la Ley 1728 de 2014, por medio del cual se establece que son baldíos inadjudicables los terrenos ubicados dentro de un radio de 2500 metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables, entendidos por estos, materiales fósiles y aprovechables económicamente; así mismo, sobre la expresión "(...) y demás concesibles" a qué se hace referencia en algunos contratos de concesión, se dará respuesta de manera conjunta atendiendo a la unidad de materia de las preguntas formuladas.

Así las cosas, considerando que las preguntas 1 a 5 se refieren a la definición de materiales fósiles a que se hace referencia en el literal a) del parágrafo 1 del artículo 67 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 1 de la Ley 1728 de 2014, se responderán en los siguientes términos:

Sea lo primero mencionar que de conformidad con lo establecido en el artículo 3 del Decreto-Ley 4134 de 2011¹ el objeto de la Agencia Nacional de Minería es administrar integralmente los recursos minerales de propiedad del Estado, promover el óptimo y sostenible **aprovechamiento de los recursos mineros** de conformidad con las normas pertinentes y en coordinación con las autoridades ambientales.

¹ "Por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, ANM, se determina su objetivo y estructura orgánica".



Radicado ANM No: 20181200266041

En ese sentido, el artículo 10 de la Ley 685 de 2001² actual Código de Minas³ define mina y mineral en los siguientes términos:

“Artículo 10. Definición de Mina y Mineral. Para los efectos de este Código se entenderá por mina, el yacimiento, formación o criadero de minerales o de materias fósiles, útiles y aprovechables económicamente, ya se encuentre en el suelo o el subsuelo. También para los mismos efectos, se entenderá por mineral la sustancia cristalina, por lo general inorgánica, con características físicas y químicas propias debido a un agrupamiento atómico específico”. (Subrayado fuera del texto).

Así, en concordancia con lo establecido en el Decreto-Ley 4134 de 2011 es competencia de la Agencia Nacional de minería la administración de estos recursos mineros, los cuales deben ser útiles y económicamente aprovechables, los cuales a partir de la entrada en vigencia de la Ley 685 de 2001, sólo podrán ser explorables y explotables mediante un contrato de concesión minera debidamente inscrito en el Registro Minero Nacional, sin perjuicio de las situaciones jurídicas individuales, subjetivas y concretas perfeccionadas bajo otro régimen.

En concordancia con lo anterior, el derecho otorgado por el Estado a los particulares para la explotación de minerales, de conformidad con el artículo 15 del Código de Minas, le confieren al titular minero la potestad a establecer en forma exclusiva y temporal dentro del área otorgada la existencia de minerales en calidad y cantidad aprovechable y para apropiárselos mediante su extracción o captación.

Aclarado lo anterior, sobre la restricción de adjudicación de baldíos ubicados en un radio de 2500 de explotación de materiales fósiles, a la que se refiere el artículo 1 de la Ley 1728 de 2014 se considera pertinente citar apartes de los conceptos emitidos por el Ministerio de Minas y Energía al respecto, así:

- Concepto No. 2015045351 de 7 de julio de 2015

“Según lo descrito por la Universidad Complutense de Madrid, El término fossilis, derivado del verbo fodere (excavar), es un adjetivo latino que fue utilizado hasta finales del siglo XVI para calificar cualquier objeto extraído de la tierra: minerales, concreciones, restos de organismos, utensilios prehistóricos... De este adjetivo derivaron el sustantivo latino fossilia y, a su vez, el

² “Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones”.

³ De acuerdo al Artículo 2°. Ámbito material del Código. El presente Código 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. Se excluyen la exploración y explotación de hidrocarburos líquidos y gaseosos que se regirán por las disposiciones especiales sobre la materia.



Radicado ANM No: 20181200266041

sustantivo 'fósil'.

Los fósiles eran considerados cuerpos o vestigios de cuerpos organizados, enterrados en las capas terrestres; y el término fosilización era utilizado para denotar los cambios por los cuales un cuerpo viviente y animado ha pasado de una época a otra. La fosilización era entendida como una clase de fenómeno por el cual un cuerpo organizado pierde más o menos su naturaleza primitiva y normal para convertirse en una sustancia nueva que, bajo la forma de cuerpo organizado, presenta caracteres de composición química o de estructura más o menos diferentes respecto a los del cuerpo original. La fosilización es un proceso natural, un proceso no intencionado.

De lo anterior se destaca entonces que existen materiales de origen fósil, es decir, que su formación proviene de una acumulación de restos de vegetales y antiguas comunidades planctónicas, los cuales se han formado naturalmente a través de complejos procesos biogeoquímicos, desarrollados bajo condiciones especiales durante millones de años.

Se agrupan bajo la denominación de materiales de origen fósil, el carbón y las asfaltitas como minerales, el petróleo y el gas natural como hidrocarburos, constituyendo un recurso natural no renovable.

(...)

El carbón se clasifica en función de su poder calorífico (poder para producir combustiones o quemar). Según esto tenemos: i) Turba, ii) Lignito i) i) Hulla, iv) Antracita, estos últimos dos se encuentran mineralizados y son sujeto de explotación minera." (subrayado fuera del texto).

"Igualmente, las asfaltitas son sustancias bituminosas naturales, sólidas, de color negro brillante, de aspecto resinoso y fractura conoidal en las formas frescas, dotadas de un punto de fusión elevado, superior a 110° C. Químicamente están constituidas por hidrocarburos muy pobres en oxígeno y parafinas cristalizables, siendo compuestos de alto peso molecular, determinadas en presencia mineral. (...)"

(...)

Como ya se indicó en respuesta anterior, los minerales de origen fósil son las asfaltitas y el Carbón, este último se clasifica en función de su poder calorífico (poder para producir combustiones o quemar). Según esto tenemos: i) Turba, ii) Lignito iii) Hulla, iv) Antracita".

En conclusión, se debe entender que la restricción a la adjudicabilidad de los terrenos baldíos dada por el Legislador en la Ley 1728 de 2014, es solo sobre los terrenos con presencia de



Radicado ANM No: 20181200266041

materiales de origen fósil, presentes en el suelo y subsuelo y que se encuentren en etapa de explotación amparados por un título minero o contrato de explotación, debidamente otorgado por las Autoridades competentes, siendo éstas la Agencia Nacional de Minería o la Agencia Nacional de Hidrocarburos".

- Concepto 2015070690 del 10 de julio de 2015.

"(...)"

Se agrupan bajo la denominación de materiales de origen fósil, el carbón y las asfaltitas como minerales, el petróleo y el gas natural como hidrocarburos, constituyendo un recurso natural no renovable.

Es así, que el carbón o carbón de piedra se formó a partir de material vegetal. Muchas veces se pueden distinguir vetas de madera o improntas de hojas que permiten reconocer su origen. Su formación es sedimentaria, resultado de la acumulación de grandes restos de vegetales (hojas, maderas y cortezas) en sitios con gran cantidad de agua estancada, como los pantanos, y que con el paso del tiempo, acaban transformándose en carbón. El agua estancada es pobre en oxígeno y esto favorece que las plantas muertas no se descompongan en su totalidad, favoreciendo el proceso de formación lento del carbón con el paso de millones de años en capas o estratos sedimentarios".

Aunado a lo anterior, se considera pertinente mencionar que consultada la Resolución 4 0599 de 2015 "por medio de la cual se adopta el Glosario Técnico Minero" no establece una definición de "material fósil", no obstante y de conformidad con lo establecido en el artículo 28 del Código Civil, las palabras se entenderán en su sentido natural y obvio, según su uso general, salvo que el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, caso en el cual se les dará el significado legal.

En ese sentido, el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española⁴ define los vocablos material y fósil en los siguientes términos:

"Material. Del lat. *materiālis*.

"1. adj. Perteneciente o relativo a la materia.

(...)

6. m. Cada una de las materias que se necesitan para una obra, o el conjunto de ellas. U. m. en pl.

"Fósil. Del lat. *fossilis* 'que se obtiene cavando', der. de *fodere* 'cavar'.

⁴ <http://dle.rae.es/?id=CoOGmme>



Radicado ANM No: 20181200266041

1. *adj. Dicho de una sustancia de origen orgánico o de un resto de organismo: Que está más o menos petrificado, y se encuentra por causas naturales en las capas terrestres, especialmente si pertenece a otra época geológica. U. t. c. s. m.*
2. *adj. Dicho de una impresión, un vestigio o un molde: Que denota la existencia de organismos que no son de la época geológica actual. U. t. c. s. m".*

Entonces, de acuerdo con los anteriores conceptos, es claro que la prohibición de adjudicar terrenos baldíos, prevista en el literal a) del parágrafo 1 del artículo 1 de la Ley 1728 de 2014 sólo se refiere a materiales fósiles, como el carbón y las asphaltitas, como se mencionó en los conceptos del Ministerio de Minas y Energía citados.

En sentido contrario, y de conformidad con la misma excepción contenida en el literal a) del parágrafo 1 del artículo 1 de la Ley 1728 de 2014, no procede la prohibición para adjudicar baldíos en las áreas en las que se exploten materiales de construcción y salinas, como se lee de la norma así:

"PARÁGRAFO 1o. No serán adjudicables los terrenos baldíos que cuenten con las siguientes condiciones:

- a) *Los terrenos baldíos situados dentro de un radio de dos mil quinientos (2.500) metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables; entendiéndose por estos, materiales fósiles útiles y aprovechable económicamente presentes en el suelo y el subsuelo, dejando por fuera los materiales de construcción y las salinas tomando como punto para contar la distancia la boca de la mina y/o el punto de explotación petrolera".* (subrayado fuera del texto).

En otras palabras, podrá adjudicarse baldíos dentro del área establecida en la norma cuando se trate de explotaciones de materiales de construcción y salinas, al respecto, menester traer a colación el concepto que de materiales de construcción y salinas define el Código de Minas y el Glosario Minero, respectivamente.

Así el artículo 11 del Código de Minas define material de construcción en los siguientes términos:

*"**Artículo 11. Materiales de construcción.** Para todos los efectos legales se consideran materiales de construcción, los productos pétreos explotados en minas y canteras usados, generalmente, en la industria de la construcción como agregados en la fabricación de piezas de concreto, morteros, pavimentos, obras de tierra y otros productos similares. También, para los mismos efectos, son materiales de construcción, los materiales de arrastre tales como arenas, gravas y las piedras yacentes en el cauce y orillas de las corrientes de agua, vegas de inundación y otros terrenos aluviales.*



Radicado ANM No: 20181200266041

Los materiales antes mencionados, se denominan materiales de construcción aunque, una vez explotados, no se destinen a esta industria.

El otorgamiento, vigencia y ejercicio del derecho a explorar y explotar los materiales de construcción de que trata este artículo, se regulan íntegramente por este Código y son de la competencia exclusiva de la autoridad minera". (subrayado fuera del texto).

Por su parte, la Resolución 4 0599 de 2015 define las salinas así:

"Salinas. Nombre dado a las evaporitas marinas y que corresponden a depósitos formados por la evaporación de agua marina. Están constituidas en su mayor parte por halita, yeso, anhidrita que se presentan como capas interestratificadas al interior de secuencias sedimentarias cretácicas y terciarias".

En conclusión, según los conceptos y las consideraciones expuestas y en concordancia con lo establecido en el artículo 27 del Código Civil que a letra expresa: *"cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu"*⁵, se tiene que la prohibición para adjudicar terrenos baldíos dentro de un radio de 2500 metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables, sólo aplica para los materiales fósiles y se exceptúan los materiales de construcción y salinas.

Ahora bien, la pregunta No. 6 de su comunicación se refiere a la expresión *"y demás concesibles"*, contenida en la Resolución 428 de 2013, es menester mencionar que ya no se incluye en las minutas de contrato de concesión, de acuerdo con lo dispuesto en la Resolución 143 de 2017⁶.

Aclarado lo anterior, se tiene que los demás concesibles *"(...) es equivalente a- sic- conjunto de minerales que son susceptibles de ser concedidos, para explotarlos en los términos y condiciones establecidos en el Código de Minas."*⁷

En ese sentido, si en la propuesta de contrato de concesión se solicitó uno o varios minerales determinados y se agregó la frase *"(...) y demás concesibles"*⁸, se entendía que sólo era posible explotar aquellos que expresamente había citado en la propuesta de contrato, según lo establecido en el literal c) del artículo 271 del Código de Minas, en el cual se determina que la propuesta deberá contener *"la indicación del mineral o minerales objeto del contrato"* y, que de acuerdo con

⁵ Texto subrayado fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-054 de 2016 (10 de febrero) M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁶ "Por medio de la cual se deroga la Resolución 428 de 2013, modificada por la Resolución 551 de 2013 y se adoptan los términos de referencia señalados en el literal f del artículo 271, los artículos 278, 339 y 340 del Código de Minas y se dictan otras disposiciones"

⁷ Concepto Oficina Asesora Jurídica Ministerio de Minas y Energía 2010046763 del 10 de septiembre de 2010.

⁸ Ver concepto Oficina Asesora Jurídica Agencia Nacional de Minería 20151200026913 del 13 de febrero de 2015.



Radicado ANM No: 20181200266041

ésta y el Programa de Trabajos y Obras la autoridad concedente haya otorgado y aprobado, así como aquellos que sean adicionados al objeto de la concesión en los términos del artículo 62 de la Ley 685 de 2001⁹.

Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, es importante mencionar que el artículo 61 de la Ley 685 de 2001 determina que los concesionarios tienen derecho a explotar los minerales expresamente comprendidos en el contrato y los que se hallen en liga íntima o asociados con estos o se obtengan como subproductos de la explotación¹⁰, así:

"Artículo 61. Minerales que comprende la concesión. El concesionario tiene derecho a explotar además de los minerales expresamente comprendidos en el contrato, los que se hallen en liga íntima o asociados con estos o se obtengan como subproductos de la explotación.

Para los efectos del presente artículo, se considera que se hallan en liga íntima los minerales que hacen parte del material extraído y que su separación sólo se obtiene mediante posteriores procesos físicos o químicos de beneficio. Se considera que un mineral es un subproducto de la explotación del concesionario, cuando es necesariamente extraído con el que es objeto del contrato y que por su calidad o cantidad no sería económicamente explotable en forma separada. Entiéndase por minerales asociados aquellos que hacen parte integral del cuerpo mineralizado objeto del contrato de concesión". (Subrayado fuera del texto).

De acuerdo, con la norma transcrita se entiende que un mineral se halla en liga íntima cuando hacen parte del mineral extraído y que su separación sólo se obtiene mediante procesos físicos o químicos de beneficio; por su parte los minerales asociados son aquellos que hacen parte integral del cuerpo mineralizado objeto de la concesión y, por subproducto de la explotación cuando es necesariamente extraído con el que es objeto del contrato, pero que por su calidad o cantidad no sería económicamente explotable en forma separada.

Por lo tanto, los minerales que puede explotar el concesionario son aquellos que hayan sido solicitados en la propuesta de contrato de concesión y que hayan sido aprobados por el PTO y que

⁹ Ley 685 de 2001. **"Artículo 62. Adición al objeto de la concesión. Cuando por los trabajos de exploración o explotación se encontraren minerales distintos de los que son objeto del contrato y que no se encontraren en las circunstancias señaladas en el artículo anterior, el interesado podrá solicitar que su concesión se extienda a dichos minerales sin más trámite o formalidad que la suscripción de un acta adicional que se anotará en el Registro Minero Nacional.** Esta adición no modificará ni extenderá los plazos establecidos en el contrato original y si a ello hubiere lugar se solicitará la correspondiente ampliación o modificación de la Licencia Ambiental que cubra los minerales objeto de la adición si los impactos de la explotación de estos, son diferentes de los impactos de la explotación original.

Es entendido que la ampliación del objeto del contrato de que trata el inciso anterior, se hará sin perjuicio de propuestas y contratos de terceros, anteriores a la solicitud de adición del concesionario para el mineral solicitado". (Subrayado fuera del texto).

¹⁰ Ver concepto Oficina Asesora Jurídica Agencia Nacional de Minería 20171200261861 del 19 de octubre de 2017.



Radicado ANM No: 20181200266041

se hallen en liga íntima, asociados o sean subproductos de la explotación de acuerdo con las definiciones citadas, lo cual no ocurre con los minerales fósiles o pétreos, caso en el cual deberá modificarse el PTO, en el sentido de adicionar minerales o determinar que minerales se hallan bajo explotación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 61 del Código de Minas.

De acuerdo con lo expuesto, con el fin de determinar cómo la Agencia Nacional de Tierras puede consultar esa información, se remite en medio magnético el listado de títulos mineros con los minerales concesionados, para su consulta.

De esta manera se da respuesta a su comunicación, aclarando que el presente concepto se emite en los términos de la Ley 1755 de 2015, en el 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: 1 Cd.
Copia: No aplica.
Elaboró: Mónica María Muñoz B.- Contratista
Revisó: No aplica.
Fecha de elaboración: 12-06-2018 09:40 AM
Número de radicado que responde: 20175500475142.
Tipo de respuesta: Total.
Archivado en: Conceptos Oficina Asesora Jurídica.