



Radicado ANM No: 20191200270181

Bogotá D.C., 15-05-2019 16:18 PM

RESERVADO

Asunto: Concepto minería de subsistencia

En atención a la comunicación remitida a la Agencia Nacional de Minería con radicado 20195500760832, en la que se solicita información sobre la competencia de las autoridades municipales frente a la titulación 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, daremos respuesta a su consulta así:

"Si la existencia de un título minero cuya área afecta un predio privado de propiedad de una persona o entidad diferente al beneficiario del título, impide que por parte de la autoridad competente (secretaría de planeación o curaduría) se expida licencia de parcelación, urbanismos o construcción en favor del propietario de dicho predio indicando si existe alguna norma que obligue a las secretarías de planeación o curaduría realizar alguna consulta o trámite previo a la expedición de dichas licencias para determinar si el predio objeto de licenciamiento está afectado por algún título minero".

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



Radicado ANM No: 20191200270181

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".

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: 20191200270181

los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales⁴. Adicionalmente, el referido Estatuto señala que el ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante la definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales, entre otros⁵.

Así las cosas, la Ley 388 de 1997 dispuso, como instrumento para la planificación del territorio, los Planes de Ordenamiento Territorial que serían adoptados por los municipios y distritos, y que son el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal, los cuales son definidos como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adaptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo, prescribiendo entonces tres tipos de planes, de acuerdo al tamaño de los municipios o distritos, y determinando sus componentes y el procedimiento para su adopción y revisión.

Por su parte, el artículo 38 del Código de Minas 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 respectivas.

Al respecto se ha pronunciado el Consejo de Estado⁶, en los siguientes términos:

"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, concierne a su uso y por ello no puede endilgarse al acto acusado, la trasgresión de la citada norma constitucional, en cuanto a desconocer la facultad ahí prevista".

En este sentido, así como lo ha señalado esta Oficina⁷ corresponde a las autoridades municipales y a los concejos municipales al momento de discusión y aprobación de los planes de ordenamiento territorial, verificar la información ambiental, de gestión de riesgo, geológico-minera y demás disponible y necesaria para

⁴ Artículo 5 Ley 388 de 1997.

⁵ Artículo 6 Ley 388 de 1997.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera: Autos 2324-2373. MP: Miguel González Rodríguez.

⁷ Ver concepto Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Nacional de Minería con radicado No. 20191200268661 del 24 de enero de 2019. Disponible en línea en: https://www.anm.gov.co/sites/default/files/NormativaConceptosJuridicos/concepto_20191200268661_web.pdf



Radicado ANM No: 20191200270181

"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.

Sobre la autonomía de las entidades territoriales

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 287 de la Constitución Política, las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites establecidos en la Constitución y la Ley. Asimismo, señala el numeral 7 del artículo 313 superior que corresponde a los Concejos Municipales como corporaciones administrativas¹ *"Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda".*

Con el fin de desarrollar estos postulados constitucionales, se expidieron la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991, modificadas por la Ley 388 de 1997, la cual tiene como objeto² establecer mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo; garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, así como promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes³.

En el mismo sentido, la Ley 388 de 2017 establece que el ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de

¹ Corte constitucional C-518 de 2007. MP: Clara Inés Vargas Hernández.

² Artículo 1 Ley 388 de 1997.

³ Ver concepto de la Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Nacional de Minería con radicado No. 20181200267861 del 26 de octubre de 2018. Disponible en línea en: https://www.anm.gov.co/sites/default/files/NormativaConceptosJuridicos/concepto_20181200267861.pdf



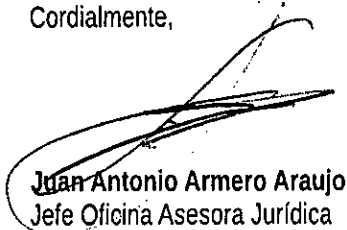
Radicado ANM No: 20191200270181

el ordenamiento territorial, de tal manera que la toma de decisiones sobre el uso del suelo responda no solo a las necesidades y perspectivas de desarrollo de los municipios, sino al interés general inmerso en la actividad minera.

Ahora bien, es preciso resaltar que, atendiendo a su inquietud, no existe ninguna norma que obligue a las secretarías de planeación o curaduría a realizar consulta alguna o trámite previo a la expedición de dichas licencias para determinar si el predio objeto de licenciamiento está afectado por algún título minero, sin embargo, en el marco de la aprobación del plan de ordenamiento territorial es importante que los concejos municipales cuenten con la información necesaria y organicen el territorio armonizando las necesidades locales con el interés general.

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

Anexos: 0.

Copia: No aplica.

Elaboró: Cristina Sánchez – abogada contratista OAJ

Revisó: No aplica.

Fecha de elaboración: 26/04/2018

Número de radicado que responde: 20195500760832.

Tipo de respuesta: Total.

Archivado en: Carpeta OAJ

