



Radicado ANM No: 20191200272481

Bogotá D.C., 15-10-2019 15:49 PM

Señor

MARCO FIDEL COUS

RESERVADO

Sibaté – Cundinamarca

Asunto: Varias inquietudes sobre permisos de explotación minera para el mejoramiento de vías veredales o terciarias

Cordial saludo.

De conformidad con la solicitud de concepto por usted presentada ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y remitido por este a la Agencia Nacional de Minería, mediante el radicado 20195500886382, a través del cual plantea una serie de inquietudes sobre permisos de explotación minera para el mejoramiento de vías veredales o terciarias, damos respuesta, previas las siguientes consideraciones:

La Resolución 2001 de 2016

Mediante la Resolución 2001 de 2 de diciembre 2016, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, determinó las zonas compatibles con la minería en la Sabana de Bogotá, con veinticuatro (24) polígonos, los cuales representan un área de 18.081 hectáreas que corresponde al 4.22% del área de Sabana.

Posteriormente el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, mediante auto de 19 de diciembre de 2016 con ponencia de la Magistrada Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda, en el marco del seguimiento del fallo dado dentro de la Acción Popular 2001-00479-01 (río Bogotá), ordenó la práctica de inspección judicial a los veinticuatro (24) polígonos que conforman las zonas compatibles con la minería en la Sabana de Bogotá y determinó la suspensión temporal de los efectos de la Resolución 2001 de 2016, señalando que "(...) Sobre el punto, basta con leer el texto de la providencia, para comprender que la parte resolutive DISPONE LA SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN NÚMERO 2001 DE 2016, más no del acto administrativo en sí, y obedece a una medida de cautela, mas no a un juicio de legalidad por vía de confrontación del acto mismo con las normas en las que debe fundarse (...)"

J



Radicado ANM No: 20191200272481

En atención a este fallo, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, ordenó inspecciones judiciales, así como el levantamiento de la medida de suspensión para algunos de los polígonos, adicionalmente ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la inclusión de nuevas áreas compatibles con la actividad minera en algunos de los municipios.

Luego de esto, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante Resolución 1499 de 03 de agosto de 2018, modificó la Resolución 2001 de 2016, mediante la cual se determinaron las zonas compatibles con las actividades mineras en la Sabana de Bogotá, y se adoptaron otras determinaciones.

En este sentido, y dado que la Resolución en la que basa la formulación de las preguntas planteadas fue emitida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la determinación sobre lo que con ocasión a tal acto administrativo y a las correspondientes órdenes del Tribunal Administrativo de Cundinamarca corresponda, son de competencia de ese ente Ministerial.

No obstante, frente a las inquietudes formuladas, la Agencia Nacional de Minería, se pronunciará en lo que en materia minera corresponde, de acuerdo con las competencias legales asignadas, conforme a las siguientes consideraciones:

- **La explotación de materiales de construcción conforme a la Ley 685 de 2001**

El Código de Minas -Ley 685 de 2001-, dentro del marco de explotación racional de los recursos naturales no renovables establece que, para acreditar y probar el derecho a explorar y explotar minerales de propiedad estatal, se requiere de un título minero, señalando que para extraer materiales de construcción en beneficio de una vía pública se requiere del otorgamiento de autorización temporal, haciendo esta parte de un régimen especial en favor de las entidades territoriales y los contratistas.

Así pues, el título tercero, sobre regímenes especiales, en su capítulo XIII, -materiales para vías públicas-, señala:

"Artículo 116. Autorización temporal. La autoridad nacional minera o su delegataria, a solicitud de los interesados podrá otorgar autorización temporal e intransferible, a las entidades territoriales o a los contratistas, para la construcción, reparación, mantenimiento y mejoras de las vías públicas nacionales, departamentales o municipales mientras dure su ejecución, para tomar de los predios rurales, vecinos o aledaños a dichas obras y con exclusivo destino a éstas, con sujeción a las normas ambientales, los materiales de construcción, con base en la constancia que expida la Entidad Pública para la cual se realice la obra y que especifique el trayecto de la vía, la duración de los trabajos y la cantidad máxima que habrán de utilizarse.

Dicha autorización deberá ser resuelta en el término improrrogable de treinta (30) días o se considerará otorgada por aplicación del silencio administrativo positivo.

J



Radicado ANM No: 20191200272481

Se mantienen las previsiones del artículo 41 y las demás derivadas de los derechos de propiedad privada.”

Así, las actividades mineras que se desprenden tanto del otorgamiento de los contratos de concesión minera, como de las autorizaciones temporales y en general de cualquier figura jurídica a través de la cual el 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 lo establece el artículo 13 de la Ley 685 de 2001.

- **Lo consultado**

1. *De acuerdo con la Resolución 2001 de 2016, en su artículo 5, parágrafo 1, inciso 2: “los materiales de construcción requeridos por los municipios de la Sabana de Bogota que se requieran para el mejoramiento de sus vías veredales o terciarias podrán ser explotadas en cualquier parte, salvo en las áreas excluibles de la actividad minera establecidas en las leyes 685 de 2001, 1450 de 2011 y 1753 de 2015, o aquella que las modifique o derogue”*

a) *¿Quién se encuentra legalmente facultado de conformidad con esta norma para solicitar el permiso de explotación de materiales de construcción para el mejoramiento de vías veredales o terciarias?*

Conforme a lo descrito anteriormente, cuando la Resolución 2001 de 2016, en su artículo 5, parágrafo 1, inciso 2, hace referencia a: *“los materiales de construcción requeridos por los municipios de la Sabana de Bogota que se requieran para el mejoramiento de sus vías veredales o terciarias podrán ser explotadas en cualquier parte, (...)”*, a juicio de esta Oficina, y de acuerdo a la naturaleza de la actividad señalada, se está haciendo referencia a las autorizaciones temporales.

Lo anterior como quiera que, la Resolución 2001 de 2016, hace referencia a los materiales de construcción requeridos por los municipios de la Sabana de Bogota para el mejoramiento de sus vías veredales o terciarias y que, el artículo 116 de la Ley 685 de 2001, consagra la Autorización Temporal, como un trámite más expedito, para que las entidades territoriales o los contratistas, adquieran los materiales de construcción necesarios para la construcción, reparación, mantenimiento y mejoras de las vías públicas nacionales, departamentales o municipales, pudiendo tomar tales materiales de los predios rurales, vecinos o aledaños a dichas obras y con exclusivo destino a éstas, con sujeción a las normas ambientales.

En este sentido, se tiene, que en ambas disposiciones, concurren tres elementos a saber: a) se trata de materiales de construcción, b) que son requeridos por entes territoriales municipales, c) cuya finalidad es el mejoramiento de vías municipales.

Conforme a lo anterior, las entidades territoriales o los contratistas, se encuentran legalmente



Radicado ANM No: 20191200272481

facultados para solicitar ante la autoridad minera autorización temporal, para los fines antes descritos, debiendo acreditar para su consecución, la constancia que expida la Entidad Pública para la cual se realice la obra y que especifique el trayecto de la vía, la duración de los trabajos y la cantidad máxima que habrán de utilizarse.

- b) *¿Cuál es el término de vigencia mínimo por el cual es otorgado este permiso?*
- c) *¿Cuál es el término de vigencia máximo por el cual es otorgado este permiso?*

La Ley 685 de 2001, no establece un término mínimo o máximo, por el cual se otorgue la autorización temporal, para el efecto se toma en cuenta la constancia que expida la Entidad Pública para la cual se realice la obra y que especifique el trayecto de la vía y la duración de los trabajos

- d) *¿El término de vigencia de un permiso de explotación de materiales de construcción para el mejoramiento de vías veredales o terciarias puede ser prorrogado? De ser posible ¿Cuál es el término de prórroga?*

Una autorización temporal, se podrá prorrogar si de conformidad con la constancia que expida la Entidad Pública para la cual se realice la obra, se especifique la necesidad de tal.

- e) *¿Es posible superponer un permiso de explotación de materiales de construcción para el mejoramiento de vías veredales o terciarias al área concesionada de un título minero previamente existente que se encuentre en proceso de licenciamiento ambiental?*
- f) *¿Es posible superponer un permiso de explotación de materiales de construcción para el mejoramiento de vías veredales o terciarias al área concesionada de un título minero que cuente con licencia ambiental vigente?*

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, así como la inclusión en el 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.

Esta Ley, en su artículo 58, establece lo referente, a la autorización temporal, señalando que las entidades públicas, entidades territoriales, empresas y los contratistas que se propongan adelantar la construcción, reparación, mantenimiento o mejora de una vía pública nacional, departamental o municipal, o la realización de un proyecto de infraestructura de transporte declarado de interés público por parte del Gobierno Nacional, podrán con sujeción a las normas ambientales, solicitar a la autoridad minera autorización temporal e intransferible, para tomar de los predios rurales, vecinos o aledaños a la obra, los materiales de construcción que necesiten exclusivamente para su ejecución, quienes deberán obtener los respectivos permisos ambientales.



Radicado ANM No: 20191200272481

El inciso 3° de este artículo, corregido por el Decreto 3049 de 2013, artículo 6°, señala que: “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.”

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 (...); 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**

d



Radicado ANM No: 20191200272481

suministrar los materiales de construcción ii) el ejecutor de la obra debe pagar por ellos a precio de mercado normalizado."

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 explotación 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.

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."

De esta manera la ley de infraestructura dejó claro que 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



Radicado ANM No: 20191200272481

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.

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 derechos otorgados previamente a un titular minero.

Lo anterior teniendo en cuenta que el artículo 4° de la Ley 1682 de 2013, señala que integra la infraestructura de transporte "la red vial de transporte terrestre automotor con sus zonas de exclusión o fajas de retiro obligatorio, instalaciones operativas como estaciones de pesaje, centros de control de operaciones, estaciones de peaje, áreas de servicio y atención, facilidades y su señalización, entre otras", y que de acuerdo con el artículo 1 de la Ley 1228 de 2008, las vías que conforman el Sistema Nacional de Carreteras o Red Vial Nacional se denominan arteriales o de primer orden, intermunicipales o de segundo orden y veredales o de tercer orden.

g) ¿Cuáles son las diferencias que existen entre el permiso de explotación de materiales de construcción para el mejoramiento de vías veredales o terciarias consagrado en el artículo 5, parágrafo 1, incisos 2 y 3 de la Resolución 2001 de 2016 y la autorización temporal para la explotación de materiales para vías públicas contenida en el artículo 116 y ss de la Ley 685 de 2001?

De acuerdo con lo señalado previamente, la naturaleza de una autorización temporal, se corresponde con el permiso de explotación de materiales de construcción para el mejoramiento de vías veredales o terciarias, requerido por un municipio.

h) ¿Puede solicitarse un permiso de explotación de materiales de construcción para el mejoramiento de vías veredales o terciarias en áreas o predios que cuenten actualmente con pasivos ambientales?

De conformidad con el artículo 117 de la Ley 685 de 2001, los contratistas de vías públicas que tomen materiales de construcción, están obligados a obtener, de no poseerla, la aprobación de una Licencia Ambiental y a indemnizar todos los daños y perjuicios que causen a terceros por dicha operación. En todo caso será la autoridad ambiental en el ámbito de sus competencias, quien determine lo que en derecho corresponda.

i) Una vez ejecutado un permiso de explotación de materiales de construcción para el mejoramiento de vías veredales o terciarias ¿puede en el futuro solicitarse permisos de la misma índole en la misma área?



Radicado ANM No: 20191200272481

El otorgamiento de una autorización temporal posterior, se determinará de acuerdo a la necesidad de materiales de construcción para la construcción, reparación, mantenimiento y mejoras de las vías públicas nacionales, departamentales o municipales que lo requieran.

2. *Tal como se encuentra consagrado en la Resolución 2001 de 2016 en su artículo 5, parágrafo 1, inciso 3; "En todo caso dichas explotaciones deberán contar con las autorizaciones minero – ambientales exigidas para el efecto"*

a) *¿Ante qué entidades debe tramitarse el permiso de explotación de materiales de construcción para el mejoramiento de vías veredales o terciarias?*

El trámite de una autorización temporal, se surte ante la autoridad minera.

b) *Cuál es el procedimiento administrativo que debe llevarse a cabo para lograr obtener un permiso de explotación de materiales de construcción para el mejoramiento de vías veredales o terciarias.*

En el link <https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/autemporales.pdf> de la página web de la Agencia Nacional de Minería, puede consultar la guía para la solicitud de autorizaciones temporales.

c) *¿Cuál es la norma legal que reglamenta la solicitud y obtención de un permiso de explotación de materiales de construcción para el mejoramiento de vías veredales o terciaria?*

El Código de Minas - Ley 685 de 2001, en su Título Tercero Regímenes Especiales Capítulo XIII, artículos 116 a 120, señala lo referente a las autorizaciones temporales. Así también, 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, contiene en su Título IV Capítulo IV, lo relativo a Permisos Mineros.

d) *¿Qué clase de instrumento ambiental (PMA, Licencia Ambiental, etc) le es impuesto a quien solicite un permiso de explotación de materiales de construcción para el mejoramiento de vías veredales o terciarias?*

De conformidad con el artículo 117 de la Ley 685 de 2001, los contratistas de vías públicas que tomen materiales de construcción, están obligados a obtener, de no poseerla, la aprobación de una Licencia Ambiental.

e) *Actualmente existen términos de referencia para la solicitud de un permiso de explotación de materiales de construcción para el mejoramiento de vías veredales o terciarias?*



Radicado ANM No: 20191200272481

Mediante la Resolución 603 de 13 de septiembre de 2019 "se adoptan los Términos de Referencia para la elaboración del Plan de Trabajos de Explotación requerido para las actividades mineras y fiscalización de las Autorizaciones Temporales y se toman otras determinaciones".

f) *¿Es necesario celebrar un contrato de concesión minera para desarrollar un permiso de explotación de materiales de construcción para el mejoramiento de vías veredales o terciarias?*

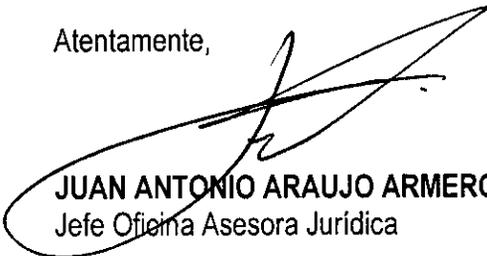
Tal como ya se ha señalado, la autorización temporal, se constituye en un trámite más expedito para lograr la consecución de los materiales de construcción que se requieran para la construcción, reparación, mantenimiento y mejoras de las vías públicas nacionales, departamentales o municipales mientras dure su ejecución, no obstante, también se podrá adquirir los materiales de construcción necesarios a través del contrato de concesión minera.

g) *¿En el evento en que la solicitud de permiso de explotación de materiales de construcción para el mejoramiento de vías veredales o terciarias sea exclusivo de las entidades territoriales ¿puede dicha entidad territorial ejecutar tal permiso a través de un operador minero, es decir, a través de un tercero privado?*

De conformidad con el artículo 116 de la Ley 685 de 2001, tanto las entidades territoriales, como los contratistas de vías públicas, pueden solicitar autorización temporal.

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 1437 de 2011 modificado por el artículo 1 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,


JUAN ANTONIO ARAUJO ARMERO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexos: (0).
Copias: (0).
Elaboró: Adriana Motta Garavito. – Abogada Oficina Asesora Jurídica 
Revisó: NA
Fecha de elaboración: 07/10/2019
Número de radicado que responde: 20195500886382
Tipo de respuesta: Total.
Archivado en: Oficina Asesora Jurídica