

Bogotá, 09 de diciembre de 2024

Señor
Reservado

Asunto: Respuesta a solicitud de concepto jurídico relacionado con la acepción de "Estado" y la propiedad estatal sobre recursos naturales no renovables. Radicado 20241003032062.

Estado - conjunto de órganos que desempeñan las distintas funciones y actividades de carácter estatal (nacional y territorial) / *El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables y las regalías* - Artículos 332 y 360 de la Constitución Política / Existe un "*derecho de propiedad*" sobre los recursos naturales no renovables y las contraprestaciones que cause su explotación, en el Estado y no en la Nación ni en las entidades territoriales / El Estado es el único competente para autorizar la exploración y explotación de recursos naturales no renovables por parte de particulares a través de la concesión de un título minero otorgado por la Autoridad Minera.

Cordial saludo,

En atención a la solicitud de concepto radicada en esta Agencia bajo el número 20241003032062 de 4 de abril de 2024, relacionada con la propiedad estatal sobre recursos naturales no renovables y el alcance de la acepción "*Estado*", se precisa que de conformidad con lo establecido en el numeral 2º del artículo 12 del Decreto Ley 4134 de 2011, "*Por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, ANM, se determina su objetivo y estructura orgánica*", corresponde a esta Oficina Asesora Jurídica, elaborar conceptos jurídicos sobre las normas, proyectos o materias legales que afecten o estén relacionadas con la misión, objetivos y funciones de la Entidad. No obstante, se aclara que, el presente concepto es emitido en los términos establecidos en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, razón por la cual carece de efectos vinculantes.

Así mismo, se advierte que el mismo no está dirigido a solucionar o definir situaciones concretas, ni a prestar asesoría en asuntos de interés particular, pues no tiene carácter vinculante, ni compromete la responsabilidad de la Oficina.

A este respecto la Corte Constitucional ha señalado que los conceptos desempeñan una función didáctica y orientadora, advirtiendo que: *"Los conceptos no configuran, en principio, decisiones administrativas pues no se orientan a afectar la esfera Jurídica de los administrados, esto es, no generan deberes u obligaciones ni otorgan derechos. En el evento que el concepto se emita a solicitud de un interesado, éste tiene la opción de acogerlo o no acogerlo y, en principio, su emisión no compromete la responsabilidad de las entidades públicas, que los expiden, ni las obliga a su cumplimiento o ejecución."*¹ (Subrayado y negrilla fuera del texto original).

Conforme a lo anterior se colige que, el concepto emitido por esta Oficina: (i) carece de efectos vinculantes, (ii) no sustituye los análisis y responsabilidades que corresponden al área encargada, y (iii) el solicitante, podrá acoger o no, la interpretación normativa y la posición que se plasme en el presente concepto.

1. La Consulta

- 1.** *¿Quién es el estado?*
- 2.** *¿Qué es el estado?*
- 3.** *¿Quién realmente ejerce este derecho de propiedad, que requiere personalidad para su ejercicio?*

2. Marco normativo y desarrollo de la consulta

2.1. Marco normativo

- a.** Constitución Política – Artículos 332 y 360
- b.** Ley 685 de 2011 - Artículo 5

2.2 Desarrollo de la consulta

- 1.** *¿Quién es el estado?*
- 2.** *¿Qué es el estado?*

En atención a su consulta, procederemos a dar respuesta a la pregunta 1 y 2 de manera conjunta por existir unidad de materia.

Sea lo primero precisar que, cuando la Carta Política hace referencia a la palabra *Nación* se refiere a las competencias propias de las autoridades centrales, en

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-542 de 2005

tanto que, la palabra *Estado* denota en general el conjunto de todas las autoridades públicas u órganos que realizan las diversas funciones y servicios estatales, ya sea en el orden nacional, o en los otros niveles territoriales.

De ahí que, cuando la Constitución Política hace referencia al "*Estado*" tal palabra debe entenderse como el conjunto de órganos que desempeñan las distintas funciones y actividades de carácter estatal, -sean éstas del orden nacional o territorial-, que le han sido encomendadas por el mismo ordenamiento constitucional.

Ahora, la Constitución Política en el artículo 332 contempló taxativamente que es el Estado el propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, así:

"El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes."

Conforme lo anterior, el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, y en tal calidad asume *deberes* consistentes en planificar su manejo y aprovechamiento, garantizar su desarrollo sostenible, su conservación y sustitución; correlativamente, prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados, entre otros, y *derechos*, como son los de percibir por la explotación de un recurso natural no renovable, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte.

Ahora, la propiedad de los yacimientos minerales en Colombia, es *pública*, es decir que independiente del lugar donde se encuentren los yacimientos, suelo, subsuelo, predios públicos, particulares, etc., son bienes de dominio público. Por tal virtud, aunque el Estado confiera a los particulares el derecho a extraer los minerales de los yacimientos, mantiene siempre la titularidad o propiedad del yacimiento, de la cual nunca se desprende.

Acerca de las razones por las cuales la Constitución Política de 1991 introdujo el *concepto de Estado* en el tema de las regalías, la jurisprudencia constitucional² ha manifestado que:

"(...) Esta introducción de la palabra Estado tiene, además, en materia de regalías, una finalidad clara pues quiere prevenir dos riesgos opuestos. De un lado, los

² Sentencia C-221-97. Ver Sentencias C-567-95, C-722-99, C-628-03 y C-781-07.

constituyentes pretendieron evitar la centralización nacional de los beneficios derivados de la explotación de los recursos naturales, ya que una tal concentración les parecía incompatible con el espíritu descentralizador de la Carta, pues las regalías eran consideradas uno de los instrumentos más importantes para fortalecer los fiscos de las entidades territoriales. Por ello se trataba de evitar que la Nación se reservara para sí el producto de las regalías (...).

"De otro lado, la regulación constitucional aprobada en la Asamblea también pretende evitar el riesgo inverso, esto es, que el producto de las regalías sea exclusivo de aquellos municipios o departamentos que, por una casualidad de la naturaleza, tuvieron la fortuna de contar con una riqueza natural, ya que esto es incompatible con la equidad y el logro de un desarrollo regional equilibrado (...).

*Conforme a lo anterior, es claro que la Asamblea Constituyente evitó atribuir a la Nación la propiedad de los recursos no renovables, para evitar la centralización de sus beneficios, pero que tampoco quiso, por razones de equidad y de equilibrio regional, municipalizarlos o atribuir su propiedad a los departamentos. En ese orden de ideas, **resulta perfectamente lógico que la titularidad de tales recursos y de las regalías que genera su explotación sea de un ente más abstracto, que representa a todos los colombianos y a los distintos niveles territoriales, esto es, del Estado colombiano como tal, quien es entonces el propietario de los recursos no renovables y el titular de las regalías. (...)**" (Negrilla fuera de texto).*

Como se puede observar de las normas y la jurisprudencia ante transcrita, el Constituyente de 1991, definió que la titularidad de los recursos no renovables y de las regalías que genera su explotación sea de un ente abstracto, que representa a todos los colombianos y a los distintos niveles territoriales, esto es, del *Estado* colombiano, que se reitera es el propietario de los recursos no renovables y el titular de las regalías, sin consideración a quien le asista la propiedad del predio o terreno donde se hayan.

Conforme a ello, el *Estado* es el único competente para autorizar la exploración y explotación de esos recursos por parte de particulares, siempre y cuando éstos se encuentren legalmente facultados para tal actividad a través de la concesión de un título minero otorgado por la Autoridad Minera.

Sobre la propiedad de los recursos mineros, el artículo 5º del Código de Minas en concordancia con la Carta Política, prevé que:

"ARTÍCULO 5º. PROPIEDAD DE LOS RECURSOS MINEROS. *Los minerales de cualquier clase y ubicación, yacentes en el suelo o el subsuelo, en cualquier estado físico natural, son de la 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.*

Quedan a salvo las situaciones jurídicas individuales, subjetivas y concretas provenientes de títulos de propiedad privada de minas perfeccionadas con arreglo a las leyes preexistentes."

Ahora, mediante el Decreto Ley 4134 de 2011 fue creada la Agencia Nacional de Minería, con el objeto de administrar integralmente los recursos minerales de propiedad del Estado, promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos mineros de conformidad con las normas pertinentes y en coordinación con las autoridades ambientales en los temas que lo requieran.

Para el cumplimiento del mencionado objeto, la misma norma asignó a esta Agencia las funciones de autoridad minera o concedente en el territorio nacional, administradora de los recursos minerales del Estado y la facultó para conceder derechos para su exploración y explotación; promover, celebrar, administrar y hacer seguimiento a los contratos de concesión y demás títulos mineros para la exploración y explotación de minerales de propiedad del Estado, entre otras, en los términos del artículo 4 del Decreto Ley 4134 de 2011.

3. *¿Quién realmente ejerce este derecho de propiedad, que requiere personalidad para su ejercicio?*

Sobre su consulta, es pertinente citar la Sentencia C-221 de 1997 de la Honorable Corte Constitucional, en la cual se adelantó el estudio de constitucionalidad del literal a) del artículo 233 del Decreto 1333 de 1986 y contra el literal c) del artículo 1º de la Ley 97 de 1.913, concluyendo sobre la personalidad jurídica del estado, lo siguiente:

"(...) como lo ha sostenido la doctrina nacional e internacional, incluso si el ordenamiento legal no reconoce personalidad jurídica al Estado como tal, ésta se sobreentiende pues es un presupuesto de muchas de las construcciones del derecho público y del derecho constitucional. Así, según Planiol y Ripert, "el Estado se considera en todos los países como una persona que representa a la nación entera en su soberanía y en su independencia". Por ello, agregan esos autores, el Estado ha sido calificado de "persona moral necesaria."³

15- La Corte reitera entonces lo señalado en anteriores decisiones⁴, esto es, que es el Estado como tal quien es el titular de las regalías. En ese orden de ideas, es natural que la Carta establezca diferentes competencias y derechos a los diversos órdenes territoriales a fin de lograr las finalidades perseguidas por el Constituyente en esta materia. Así, a la Nación le corresponde la regulación y gestión de las regalías, pues de esa manera se logra un beneficio global equitativo para

³ Planiol y Ripert. Tratado práctico de derecho civil francés", Tomo 1, p 69, citado por Jorge Arango Mejía. Derecho civil. Bogotá : Universidad Nacional y Universidad del Rosario, 1991, p 505.

⁴ Ver las sentencias T141/94, C-567/95 y C-036/96

todos los colombianos. La Nación debe entonces respetar los derechos de participación y de compensación de las entidades territoriales, y está obligada a distribuir las sumas restantes a las entidades territoriales, por lo cual las autoridades centrales no se benefician directamente de las regalías. Por ende, la gestión de esos recursos no se le confiere a la Nación para que sus beneficios se concentren en el Gobierno central, sino para que pueda haber una distribución equitativa de las regalías, que sea acorde con el desarrollo armónico de las regiones (CP art. 334), para lo cual la Constitución ha previsto precisamente la existencia del "Fondo Nacional de Regalías" (CP art. 361). Por su parte, a las entidades territoriales les corresponde el goce final del producto de esos recursos, ya que ellos están destinados a estimular la descentralización, favorecer la propia minería y proteger el medio ambiente (CP art. 360). (...)"

En respuesta a su interrogante y a la luz de lo expuesto anteriormente, se puede concluir que la propiedad de los recursos mineros pertenece al Estado, y es inalienable e imprescriptible, tal como lo establece el artículo 6 de la Ley 685 de 2001. En dicho artículo se precisa que esta propiedad se presume legalmente, de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 6o. INALIENABILIDAD E IMPRESCRIPTIBILIDAD. *La propiedad estatal de los recursos naturales no renovables es inalienable e imprescriptible. El derecho a explorarlos y explotarlos sólo se adquiere mediante el otorgamiento de los títulos enumerados en el artículo 14 de este Código. 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."*

En conclusión, los títulos mineros no confieren a sus beneficiarios un derecho real de propiedad sobre los minerales "in situ". Más bien, les otorgan el derecho exclusivo y temporal de determinar la existencia de minerales en cantidad y calidad aprovechables dentro del área otorgada, y de apropiárselos mediante su extracción o captación, según lo establecido en los artículos 14 y 15 de la Ley 685 de 2001.

En los anteriores términos, damos respuesta de fondo a su solicitud, aclarando 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, de conformidad con lo establecido en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,



Agencia
Nacional de Minería

Radicado: 20241200293021
Agencia Nacional de Minería



IVÁN DARIO GUAUQUE TORRES
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexos: 0

Copia: No aplica

Elaboró: Claudia Gómez Prada

Revisó: "No aplica"

Fecha de elaboración: 16/08/2024

Número de radicado que responde: 20241003032062

Tipo de respuesta: Total

Atención al Ciudadano y Radicación Sede Principal

Av. El Dorado #57-41. Torre 7, piso 2 | Bogotá D.C. - Colombia

Conmutador: (+57) 601 220 19 99

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 933 833

Página | 7