

ACOGIMIENTO A LA LEY 685 DE 2001

NORMAS

Solicitudes y propuestas anteriores. Acogimiento a la nueva ley. “Artículo 349. Solicitudes y propuestas. Las solicitudes de licencias de exploración y explotación y los contratos de concesión, que al entrar en vigencia el presente Código se hallaren pendientes de otorgamiento o celebración, continuarán su curso legal hasta su perfeccionamiento, conforme a las disposiciones anteriores. Sin embargo, el interesado, dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de tal vigencia, podrá pedir que sus solicitudes de licencia se tramiten de acuerdo con las nuevas disposiciones sobre propuestas de contrato de concesión o se modifiquen las licencias de exploración o explotación o los contratos que hubiere suscrito, para ser ejecutados como de concesión para explorar y explotar, en los términos y condiciones establecidos en este Código. En la modificación de tales contratos se fijará el término para la exploración, descontando el tiempo de duración de las licencias que les hubieren precedido.”

Artículo 349 Ley 685 de 2001.

DOCTRINA

Licencia de explotación en proceso de conversión a contrato de concesión. De acuerdo con lo expuesto, se tiene que los requisitos que deben cumplir los titulares mineros para acceder al derecho de preferencia son los siguientes:

1. Ser beneficiarios de contratos mineros de pequeña minería en áreas de aporte.
2. Ser beneficiarios de licencias de explotación y haber optado por la prórroga de ese título.
3. Estar al día en las obligaciones del título minero
4. Presentar los estudios técnicos que fundamenten la viabilidad de continuar con las actividades de explotación.

Por su parte, le corresponde a la autoridad minera realizar la evaluación costo - beneficio y podrá otorgar contrato de concesión en la misma área, siempre que se cumplan los requisitos y condiciones previstos en el Decreto 1975 de 2016 y la Resolución 4 1265 de 2016.

De acuerdo con lo anterior, es posible que se solicite el derecho de preferencia, pero como se establece en la norma este no es un privilegio automático y su facultad acarrea la celebración de un contrato de concesión.

En otras palabras, en caso de optar por el derecho de preferencia los beneficiarios de una licencia de explotación, perderían los beneficios del Decreto- Ley 2655 de 1988 y tendrían que optar por un contrato de concesión en los términos del Código de Minas.

Realizadas las anteriores precisiones, sobre su pregunta se considera que el titular de una licencia de explotación, que presentó prórroga de ese título minero podrá ejercer el derecho de preferencia de acuerdo con el parágrafo 1 del artículo 53 de la Ley 1753 de 2015, siempre y cuando se cumplan los requisitos previstos en el Decreto 1975 de 2016 y la Resolución 4 1265 del 2016, expedida por el Ministerio (...)

De conformidad con lo enunciado al inicio del presente concepto, y de acuerdo a lo establecido en el artículo 349 del Código de Minas, esto es que si dentro de los 2 meses siguientes a la entrada en vigencia de la Ley 685 de 2001, se solicitó la modificación de la licencia de explotación en contrato de concesión, esta procederá para ser ejecutada en los términos y condiciones de la Ley 685 de 2001 como contrato de concesión en etapa de exploración o explotación, según sea el caso, descontando el tiempo de las licencias que los hubieren precedido.

En tal caso, si la licencia de explotación venció en el año 2019, y su solicitud de conversión fue realizada antes de su vencimiento, después de los 2 meses definido por el artículo 349, el mismo será improcedente, pues no cumple con el requisito definido por ley.

Ahora, si el supuesto de conversión de licencia de explotación a contrato de concesión, se realizó de acuerdo al derecho de preferencia anteriormente explicado, me permito informar que el artículo 35 de la Ley 019 de 2012 (transcrito a continuación), refiere que la vigencia de la licencia se entiende prorrogada hasta tanto la autoridad se pronuncie de fondo sobre la solicitud y se perfeccione el nuevo contrato, permitiendo así la continuidad de la operación del mismo:

“Artículo 35. Solicitud de renovación de permiso, licencias o autorizaciones. Cuando el ordenamiento jurídico permita la renovación de un permiso, licencia o autorización, y el particular la solicite dentro de los plazos previstos en la normatividad vigente, con el lleno de la totalidad de requisitos exigidos para ese fin, la vigencia del permiso, licencia o autorización se entenderá prorrogada hasta tanto se produzca la decisión de fondo por parte de la autoridad competente sobre dicha renovación.”

Así entonces, si la solicitud de derecho de preferencia respecto de la licencia de explotación para obtener nuevamente el área objeto del respectivo título minero mediante contrato de concesión se realizó dentro de los términos requeridos por la normativa aplicable, y la Autoridad Minera no se ha pronunciado de fondo sobre la misma, es importante mencionar que, de acuerdo con lo establecido en el artículo el artículo 35 del Decreto Ley 019 de 2012, de llegar a existir esta situación, la vigencia del permiso, licencia o autorización (de la licencia de explotación en este caso) se entenderá prorrogada hasta tanto se produzca la decisión de fondo por parte de la autoridad competente. Esto siempre y cuando la misma cumpla con todos los requisitos exigidos por la normativa.

También es importante mencionar que, de cumplir con todos los requisitos exigidos en la norma antes mencionada, y no existiera pronunciamiento de fondo por parte de la Agencia respecto de la solicitud de preferencia, el titular deberá, además, contar con las autorizaciones requeridas por las autoridades ambientales competentes.

¿Puede seguir vendiendo el material explotado?

De conformidad con lo explicado a lo largo del presente concepto, y de los fundamentos expuestos en la respuesta al numeral 1, la vigencia de la licencia de explotación se entenderá prorrogada hasta tanto la autoridad emita una decisión de fondo, respecto de la solicitud. Ello quiere decir que el titular minero, podrá continuar con sus operaciones, siempre y cuando cuente con todas las autorizaciones requeridas para ello.

Concepto 20221200282931 del 18 de octubre de 2022. OAJ, ANM.

Títulos anteriores. Acogimiento al nuevo código. Interpretación artículo 349.

Sobre la interpretación del artículo 349 del Código de Minas el MMyE produjo dos conceptos disímiles. El primero, contenido en comunicación N.º 9226 del 30 de octubre de 2001 del Viceministro de Minas e Hidrocarburos, en el sentido de que los títulos mineros inscritos en el registro minero nacional no se pueden modificar en los términos del artículo 349 anterior, pues tal opción sólo resulta aplicable a los títulos no perfeccionados. Adicionalmente excluyen los contratos de aporte de esta posibilidad.

El segundo concepto, que consideramos fundamentado, es la comunicación 213764 del 23 de julio de 2002, proferido por la Asesora del Despacho de la Ministra de Minas y Energía, Catalina Pérez, en el sentido de que es posible modificar los títulos mineros perfeccionados, si se ejerció la opción antes del 17 de octubre de 2001, y adicionalmente menciona que esta posibilidad comprende los contratos de aporte minero.

Comunicación 9226 del 30 de octubre de 2001 del Viceministro de Minas e Hidrocarburos, MMyE.

ADICIÓN DE MINERALES

NORMAS

Autorización legal. 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.

Artículo 62 Ley 685 de 2001.

DOCTRINA

De minerales estratégicos. “... teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 108 de la Ley 1450 de 2011 y las normas que rigen el contrato de concesión minera, además de las ya citadas, no encuentra esta OAJ impedimento para adicionar el objeto de los contratos de concesión vigentes, con minerales señalados como de interés estratégico. Por su parte, considerando los mismos argumentos ya expuestos, y teniendo en cuenta que el artículo 108 ibídem deja a salvo los títulos mineros otorgados con anterioridad a la delimitación de las áreas mineras estratégicas, toda vez que expresamente señala que estas reservas especiales se podrán delimitar en áreas que se encuentren libres, sobre las cuales no se recibirán nuevas propuestas ni se suscribirán contratos de concesión minera, no encuentra esta OAJ, ninguna limitación para que los contratos existentes en dichas áreas, puedan adicionarse con los minerales declarados como estratégicos, en los términos del artículo 62 ya citado. En este orden de ideas, no existen limitaciones para adicionar los minerales determinados como estratégicos a contratos ya existentes antes o después de ser incluidos en zonas de reserva especial.”

Concepto 2012018676 del 3 de abril de 2012, OAJ, MMyE.

No es beneficio. “¿Es viable o no aceptar la adición de mineral solicitada dentro de una licencia regida por el Decreto 2655 de 1988 dando aplicación al artículo 352 de la Ley 685 de 2001? (...) concluimos que no es viable aceptar la adición del mineral solicitada dentro de una licencia regida por el Decreto 2655 de 1988, toda vez que el artículo 352 de la Ley 685 de 2001, refiere la aplicación de beneficios y prerrogativas solamente a los de orden operativo y técnico, así como a las facilidades y eliminación o abreviación de trámites e informes, no siendo este el caso de la adición del mineral, que tiene que ver con la esencia misma del objeto del título minero otorgado o concedido, conforme a las reglas del Decreto 2655 de 1988”.

Concepto 2008001885 del 1 de enero de 2008, OAJ, MMyE.

Sí es beneficio. “Por lo tanto, al no sufrir modificaciones esenciales el título y al no modificarse las condiciones económicas del mismo, es procedente también aplicar la adición de mineral como beneficio y prerrogativa en virtud del artículo 352 mencionado”.

Comunicación 600533 del 16 de enero de 2006, MMyE a la Gobernación de Antioquia

AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA

NORMAS

Creación Agencia Nacional de Minería. ANM. “Artículo 1° Creación y Naturaleza Jurídica de la Agencia Nacional de Minería, ANM.

Créase la Agencia Nacional de Minería ANM, como una agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Minas y Energía.

Artículo 3° Objeto

El objeto de la Agencia Nacional de Minería, ANM, es 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, lo mismo que hacer seguimiento a los títulos de propiedad privada del subsuelo cuando le sea delegada esta función por el Ministerio de Minas y Energía de conformidad con la ley.

Artículos 1 y 3 del Decreto 4134 del 3 de noviembre de 2011. Diario Oficial 48242

JURISPRUDENCIA

Conceptos Agencia no vinculantes. Derecho a la igualdad. 6.4.7. Por último, la parte actora cuestiona que en el trámite de la propuesta de contrato de concesión n.º KG6-08131 consultó conceptos del INGEOMINAS, como el concepto jurídico No. OAJ-229 del 23 de diciembre de 2008, y al servicio de atención al cliente de dicha entidad sobre las consecuencias de la no remisión de los documentos que soportan la propuesta dentro del término indicado en la norma antes citada y, conforme con estos, dicha situación no estaba contemplada como causal de rechazo por el artículo 274 del Código de Minas, por lo que no era procedente rechazar la propuesta, sino que debía ser requerido según lo previsto en el C.C.A. Además, indica que en múltiples procedimientos administrativos que se encontraban en las mismas situaciones fácticas y jurídicas a la propuesta de contrato de concesión n.º KG6-08131 la entidad minera continuó con el trámite de la propuesta y otorgó la concesión, lo que vulnera su derecho fundamental a la igualdad.

Al respecto, la Sala precisa que conforme lo prevé el artículo 25 del C.C.A. y al entendimiento que le ha dado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, los

conceptos que emitan las autoridades como respuestas a derechos de petición de formulación de consultas no tienen los efectos ni el alcance de un acto administrativo, además que, si bien están encaminados a definir situaciones generales y abstractas así como a cumplir una función orientadora y didáctica, en manera alguna crean situaciones jurídicas particulares, objetivas y concretas y, por tanto, no comprometen la responsabilidad de la entidad que lo emite ni tampoco serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.

En este sentido, para esta colegiatura es claro que la posición jurídica que asumió la Oficina Jurídica del INGEOMINAS, a través del concepto jurídico OAJ-229 del 23 de diciembre de 2008, no tenía la virtud de ser un acto administrativo ni mucho menos de ser vinculante para la entidad demandada, en la medida que tenía una connotación de simple consejo, opinión o dictamen no formal cuyo propósito no era ser fuente de obligaciones ni resolver una situación particular y concreta.

Sentencia del 28 de febrero de 2022. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Exp. 2013-00116-00 (48180). M.P.: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS.

Potestad reglamentaria. Reserva legal en materia minera. 1) El artículo 360 de la Constitución Política prevé que la fijación de las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables es de reserva legal, en consecuencia, normas de menor jerarquía –como los reglamentos– no pueden regular esa materia.

La intervención estatal en la regulación de las condiciones de explotación de los recursos naturales no renovables requiere la existencia de los preceptos legales que las desarrollen pues, si ello es reglado directamente por el Gobierno Nacional se presenta un “exceso en el uso de la potestad reglamentaria por parte del Ejecutivo [que] se traduce en inconstitucionalidad por extralimitación del ámbito material del reglamento.”².

2) En esa línea, la Sección Tercera³ de esta Corporación ha sostenido, invariablemente, que el reglamento no puede invadir la órbita reservada al legislador en esos aspectos; en efecto, “si la Administración crea por vía reglamentaria elementos de los procedimientos mineros, como las exigencias de admisión, las causales de rechazo o las etapas para adoptar decisiones, excede sus potestades, porque la Constitución sometió a reserva de ley todas las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables”⁴.

Por consiguiente, si la administración adelanta un procedimiento con base en normas transgresoras del orden superior se impone su inaplicación para el caso concreto pues, en virtud del principio de supremacía constitucional el juez debe emplear la excepción de inconstitucionalidad cuando la solución del asunto sometido a su consideración lo demande.

Sentencia del 14 de septiembre de 2022. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Exp. 2015-00100-01 (54.489) M.P.: FREDY IBARRA MARTÍNEZ

Seguridad minera, competencia exclusiva. 4. Visto lo anterior, es claro que la Agencia Nacional de Minería es la única entidad competente para efectuar una visita técnica de verificación de cumplimiento de las condiciones de seguridad exigibles a los titulares mineros, así como adoptar las medidas de suspensión de los frentes de trabajo riesgosos ubicados en sector a que se refiere el estudio de “DELIMITACIÓN DEL ÁREA DE INFLUENCIA DIRECTA DESLIZAMIENTO PEÑA DE LAS ÁGUILAS, MUNICIPIO DE TÓPAGA BOYACÁ”.

5. Nótese, igualmente, que esta entidad cuenta con herramientas contractuales para exigir el cumplimiento de sus instrucciones como, por ejemplo, la modificación del PTO, la imposición de multa o la declaratoria de caducidad.

6. Si bien el artículo 306 del Código de Minas encomendó a los alcaldes la responsabilidad de suspender la explotación de minerales sin título inscrito en el Registro Minero Nacional, las previsiones del artículo 6 de la Constitución Política obligan al municipio a no extralimitarse en tal ejercicio, dado que el tenor literal de su función es el siguiente:

[...] Artículo 306. Minería sin título. Los alcaldes procederán a suspender, en cualquier tiempo, de oficio o por aviso o queja de cualquier persona, la explotación de minerales sin título inscrito en el Registro Minero Nacional. Esta suspensión será indefinida y no se revocará sino cuando los explotadores presenten dicho título. La omisión por el alcalde de esta medida, después de recibido el aviso o queja, lo hará acreedor a sanción disciplinaria por falta grave. [...]

7. El estatuto minero restringe las competencias de los municipios al control de la minería sin título, de manera que la ANM no puede pretender desconocer sus atribuciones de fiscalización respecto de los proyectos no. 14171, CH1-091 y DA4-071. Además, si el recurrente considera que el accionar de los titulares mineros, además de constituirse en causal de incumplimiento del contrato, también configura un tipo de sanción policiva podrá remitir copia de sus diligencias al ente territorial para que adelante las acciones de su competencia, siguiendo lo indicado en los artículos 260 y 261 del “Reglamento de Seguridad en las Labores Mineras Subterráneas” (Decreto 1886 de 2015). Siendo ello así, el primer reparo de la apelante no cuenta con vocación de prosperidad.

8. Ahora, en relación con el segundo planteamiento de la Agencia Nacional de Minería, la Sala observa que la parte motiva y resolutive del proveído de 27 de octubre de 2020 no ofrecen motivo de duda, ni requieren de la modificación aludida por el recurrente, pues el alcance de la directriz dispuesta en el ordinal primero es el mismo que pretende la Agencia Nacional de Minería. La medida ordena la suspensión de las

actividades riesgosas ubicadas al interior o por debajo del territorio de la franja de deslizamiento identificada en el estudio denominado: «DELIMITACIÓN DEL ÁREA DE INFLUENCIA DIRECTA DESLIZAMIENTO PEÑA DE LAS ÁGUILAS, MUNICIPIO DE TÓPAGA BOYACÁ». Lo que significa que las medidas de suspensión procedentes

serán aquellas en donde exista un riesgo inminente y no sobre los frentes de explotación que cumplen con las exigencias, mineras, ambientales y de seguridad.

Sentencia del 2 de diciembre de 2021. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Exp. 2019-00586-01. M.P.: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDES

Agencia Nacional de Minería debe apoyar a las entidades competentes para erradicar la explotación minera ilegal

La función de seguimiento y control de los títulos mineros, corresponde a la Vicepresidencia de Seguimiento, Control y Seguridad Minera de la citada entidad, Agencia Nacional de Minería... Obsérvese entonces, que las funciones de seguimiento y control a la actividad minera, no se circunscriben a aquellas actividades que cuentan con títulos de exploración y explotación legalmente otorgados, como lo sugiere en la contestación de la demanda y en el recurso de apelación la Agencia Nacional de Minería. En este orden de ideas, las afirmaciones de la recurrente carecen de sustento jurídico, pues la norma transcrita es clara en establecer que dicha entidad, no solo debe diseñar, implementar y realizar el control de los titulares de obligaciones mineras sino también verificar el estado de los yacimientos y proyectos mineros, teniendo en cuenta información geológica, minera, ambiental y económica, así como brindar apoyo a las entidades competentes para erradicar la explotación ilegal. En consecuencia, no prosperará la impugnación interpuesta por la Agencia Nacional de Minería.

Sentencia del 5 de febrero de 2015. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Exp. 2011-00654-01(AP). M.P.: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ

DOCTRINA

Actos de vicepresidencias no son apelables. “Teniendo en cuenta lo anterior, el Decreto Ley 4134 de 2011 por medio del cual se estableció la estructura de la ANM, en los artículos 15, 16 y 17 estableció funciones exclusivamente a cada una de las Vicepresidencias, lo que implica que la Presidente de la Agencia, a pesar de ser la cabeza administrativa de esa entidad, en razón de la desconcentración, no es superior funcional de los Vicepresidentes en cuanto a las funciones allí señaladas, y por lo tanto, no procede el recurso de apelación contra los actos administrativos proferidos por los mismos, sin perjuicio de los poderes de supervisión propios de la relación jerárquica.”

Concepto 20131200108333 del 26 de agosto de 2013, OAJ, ANM.

Régimen de actos y contratos de la Agencia Nacional de Minería. 2. Régimen de Contratos.

A. Régimen de Contratación Institucional.

El artículo 1° del Decreto 4134 de 211, establece la naturaleza jurídica de la Agencia Nacional Minera en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 1° CREACIÓN Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA, ANM. Créase la Agencia Nacional de Minería ANM, como una agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Minas y Energía.”

(...)

Por lo anterior, al ser la Agencia Nacional de Minería una agencia estatal se encuentra sometida al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública respecto a los aspectos institucionales, expedido por el Congreso con fundamento en el inciso final del Artículo 150 de la Constitución, actualmente contenido en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, así como en las disposiciones reglamentarias que desarrollan dichas leyes y en las normas especiales sobre contratos específicos.

B. Régimen especial de contratación minera.

Al respecto se debe precisar que, en materia de contratos de exploración y explotación de los recursos naturales y no renovables, la Ley 80 de 1993 determina:

“Artículo 76. De los Contratos de Exploración y Explotación de los Recursos Naturales. Los contratos de exploración y explotación de recursos naturales renovables y no renovables, así como los concernientes a la comercialización y demás actividades comerciales e industriales propias de las entidades estatales a las que correspondan las competencias para estos asuntos, continuarán rigiéndose por la legislación especial que les sea aplicable. Las entidades estatales dedicadas a dichas actividades determinarán en sus reglamentos internos el procedimiento de selección de los contratistas, las cláusulas excepcionales que podrán pactarse, las cuantías y los trámites a que deben sujetarse. (...)”

Bajo ese entendido, los referidos asuntos se rigen por la legislación especial aplicable, es decir, el Código de Minas (Ley 685 de 2001), como expresamente se dispone en su artículo 3:

(...)

Ahora, si bien es cierto que de manera general se contempla la no aplicación del estatuto general de contratación estatal en materia de contratos de exploración y explotación de los recursos naturales y no renovables es pertinente precisar que la referida regulación también consagra dos excepciones, a saber:

- Respecto a la capacidad de formular propuestas de concesión minera, el artículo 17 del Código de Minas, consagra de manera precisa la aplicación de las disposiciones generales sobre contratación estatal, haciendo la salvedad que las disposiciones generales sobre contratos estatales