



Radicado ANM No: 20221200281691

Señor



Bogotá D.C.

Asunto: Programa de Trabajos y Obras PTO.

Cordial saludo.

En atención a su petición, presentada mediante radicado 20211001593092, a través del cual solicita concepto jurídico relacionado con cotitulares mineros y la presentación del Programa de Trabajos y Obras PTO y, nos permitimos dar respuesta, destacando que 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 el área misional encargada de la toma de las decisiones en cada caso concreto considere pertinentes, y de conformidad con sus competencias legales.

1. *¿En el evento en que los beneficiarios de un contrato de concesión sean múltiples, estoy facultado como cotitular de un contrato de concesión, a suscribir un contrato de operación minera con un tercero sin la autorización del restante de titulares mineros?*

Para dar respuesta a esta pregunta, en primer lugar, ha de decirse que, de conformidad con lo previsto en el artículo 57 de la Ley 685 de 2001 -Código de Minas-, el concesionario será considerado como contratista independiente para efectos de todos los contratos civiles, comerciales y laborales que celebre por causa de sus estudios, trabajos y obras de exploración y explotación.

En segundo lugar, el artículo 27 del mismo cuerpo normativo, faculta al beneficiario de un título minero a celebrar toda clase de contratos de obra o de ejecución que no impliquen para los subcontratistas subrogarse en los derechos y obligaciones emanados del título.

Así, frente a la facultad del titular minero de suscribir contratos de operación, se resalta, que la calidad de beneficiario del título la tiene el extremo contractual de concesionario (esté compuesto éste, por una o mas personas naturales o jurídicas), y que para la suscripción de los subcontratos mencionados, la ley minera establece que no se requerirá permiso o aviso alguno a la autoridad minera, por lo que ello es un asunto en el que no tiene injerencia la ANM.



Radicado ANM No: 20221200281691

2. *¿En caso de que este facultado para suscribir individualmente un contrato de operación minera con un tercero, es procedente la figura del amparo administrativo en un eventual caso en que otro titular lo interponga en contra del operador?*

Es pertinente aclarar que si bien el subcontrato minero, es un tipo de contrato común en la industria minera, el cual se encuentra nominado en la Ley 685 de 2001 – Código de Minas-, en la celebración del mismo actúan como extremos contractuales el titular minero y el operador, no haciendo parte de dicha relación la autoridad minera, ni teniendo injerencia en la resolución de los incumplimientos que puedan generarse en la ejecución de dicho negocio jurídico, o los inconvenientes que puedan suscitarse con ocasión a su suscripción.

Ahora en cuanto a si “es procedente la figura del amparo administrativo en un eventual caso en que otro titular lo interponga en contra del operador”, debe indicarse que el titular minero en su condición de tal y ante la existencia de hechos perturbatorios podrá instaurar acción de amparo administrativo, ante la cual el Código de Minas, indica claramente que el accionado sólo podrá defenderse dentro de la diligencia de reconocimiento del área y desalojo, si presenta un título minero. En este sentido y toda vez que el Código Civil Colombiano señala en su artículo 27, como principio de interpretación gramatical que “*Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu.*”, y no teniendo el subcontrato la calidad de título minero, ni siendo objeto de inscripción en el Registro Minero Nacional a la luz de lo normado en el actual Código de Minas, en la diligencia sólo será admisible la defensa del querellado si presenta un título minero vigente e inscrito¹.

En este sentido, en caso de proceder la acción de amparo administrativo, se deberá seguir con el procedimiento instaurado para el efecto en el capítulo XXVII del Código de Minas.

3. *Estoy facultado para iniciar un nuevo frente de trabajo (boca mina) distinta de la existente, atendiendo a la presentación de las modificaciones al PTO y PMA y sufragar los gastos con recursos propios, sin contar con el aval y/o autorización del resto de los titulares mineros?*

La presentación del Programa de Trabajos y Obras (PTO) antes del vencimiento definitivo del período de exploración, constituye una obligación establecida en la ley² y el contrato a cargo del concesionario. Por lo que, estando dicho instrumento técnico aprobado, se entiende satisfecha la obligación. Ahora bien, si contando con la aprobación del Programa de Trabajos y Obras (PTO), considera el concesionario que, por razones técnicas o económicas, es necesaria su modificación (a efecto por ejemplo de incluir un nuevo frente de trabajo -boca mina- que no se encuentra en el PTO aprobado), tal asunto, ya no constituye una obligación a cargo del concesionario, sino la posibilidad de solicitar un ajuste al instrumento técnico de planeamiento minero.

¹ Concepto como respuesta al radicado radicado 20185500433772

² Ley 685 de 2001 - ARTÍCULO 84. PROGRAMA DE TRABAJOS Y OBRAS. Como resultado de los estudios y trabajos de exploración, el concesionario, antes del vencimiento definitivo de este período, presentará para la aprobación de la autoridad concedente o el auditor, el Programa de Trabajos y Obras de Explotación que se anexará al contrato como parte de las obligaciones. Este programa deberá contener los siguientes elementos y documentos: (...)



Radicado ANM No: 20221200281691

En este sentido, para proceder a la modificación de un Programa de Trabajos y Obras (PTO) aprobado, será conveniente que el concesionario minero (entendiendo por tal la totalidad de cotitulares que puedan llegar a componer el extremo contractual), esté de acuerdo con el cambio que se solicita. En todo caso la modificación que se pretenda hacer al PTO debe ser analizada y aprobada por la autoridad minera a efecto que el aprovechamiento de los minerales se realice en forma armónica con los principios y normas de explotación racional de los recursos naturales no renovables y del ambiente, dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible y del fortalecimiento económico y social del país.³

4. *¿En caso positivo, el resto de los titulares tienen derechos patrimoniales sobre la producción extraída con recursos propios y sufragados por un solo titular?*

Si bien la suscripción del contrato minero se da entre dos partes, la autoridad minera por un lado y por otro el concesionario (sea este plural o singular), cuando el extremo contractual de concesionario se encuentra compuesto por varias personas, el porcentaje de participación que sobre el título minero o sus ganancias, haya sido acordado por las partes, o en general los acuerdos patrimoniales que los cotitulares hayan convenido, se consideran negocios entre privados, sobre lo cual no corresponde a la autoridad minera tomar injerencia.

5. *En el caso en que varios titulares mineros se sustraigan de las obligaciones emanadas del contrato de concesión y sólo un titular las cumpla a cabalidad y en el entendido en que las obligaciones son solidarias ¿qué mecanismo jurídico le otorga la legislación minera colombiana al titular cumplido frente a los que incumplen y recarguen sus obligaciones en el titular cumplido afectando su patrimonio y su actividad profesional?*

Como quiera que el artículo 3 de la Ley 685 de 2001, establece que las disposiciones civiles y comerciales que contemplen situaciones y fenómenos regulados por este Código, sólo tendrán aplicación en asuntos mineros, por remisión directa que a ellos se haga en este Código o por aplicación supletoria a falta de normas expresas; ante inconvenientes o disputas que se presenten entre cotitulares mineros, estos podrán acudir para su resolución a los mecanismos procedentes ante la jurisdicción ordinaria, esto como quiera, que la forma en que estos hayan acordado llevar a cabo el proyecto minero, corresponde a la esfera de lo privado, no siendo competente la autoridad minera para resolver los conflictos que puedan suscitarse entre tales.

6. *¿Cuál es el concepto etimológico, técnico y jurídico que tiene la autoridad minera por la acepción autorización?*

La definición de autorización es la que señala la Real Academia Española, así:

“1. f. Acción y efecto de autorizar.

2. f. Acto de una autoridad por el cual se permite a alguien una actuación en otro caso prohibida.

³ Concepto OAJ radicado 20221200281111



Radicado ANM No: 20221200281691

3. f. Documento en que se hace constar una autorización”.

7. *En el eventual caso en que exista multiplicidad de titulares mineros y se presente modificación al programa de trabajos y obras por parte de uno de ellos con la finalidad de incluir un nuevo frente de trabajo que será sufragado en su totalidad por uno solo de los titulares esta modificación y su trámite debe ser autorizada por la autoridad minera o por el resto de titulares mineros?*

Se reitera lo dicho en la respuesta al numeral 3.

8. *¿En caso en que se requiera autorización por parte de otros titulares mineros para aprobar o improbar el trámite de evaluación del PTO presentado por un solo titular cuál es el fundamento constitucional, jurisprudencial, legal, reglamentario y doctrinal que tiene la autoridad minera para exigir como requisito sine qua non la autorización de otros titulares para evaluar las modificaciones al programa de trabajos y obras presentado por un solo titular?*

Como se señaló líneas atrás, la presentación del Programa de Trabajos y Obras (PTO) antes del vencimiento definitivo del período de exploración, constituye una obligación establecida en la ley⁴ y el contrato a cargo del concesionario.

Así, frente al cumplimiento de obligaciones emanadas de un título minero, en caso de que el extremo contractual de concesionario este compuesto por varios co-titulares, debe recurrirse al concepto de solidaridad como la responsabilidad total de cada uno de los titulares de un derecho o de los obligados por razón de un acto o contrato; sobre lo cual se advierte que si bien la ley minera se caracteriza por su especialidad, no se excluye la aplicación de normas de carácter civil, comercial y las reglas generales de derecho administrativo.

Lo anterior, bajo el entendido que “tanto el contrato de concesión minera, como las obligaciones emanadas del mismo son indivisibles e indiferente a los porcentajes societarios que se hayan pactado en virtud de negocios jurídicos particulares externos a la órbita de la competencia de esta Agencia, pues dichas obligaciones son asumidas de manera solidaria por cada uno de los titulares mineros”⁵.

En este sentido y frente al cumplimiento de las obligaciones derivadas de los contratos de concesión, ante la existencia de varios co-titulares mineros de un mismo contrato de concesión, se aplica la figura

⁴ Ley 685 de 2001 - ARTÍCULO 84. PROGRAMA DE TRABAJOS Y OBRAS. Como resultado de los estudios y trabajos de exploración, el concesionario, antes del vencimiento definitivo de este período, presentará para la aprobación de la autoridad concedente o el auditor, el Programa de Trabajos y Obras de Explotación que se anexará al contrato como parte de las obligaciones. Este programa deberá contener los siguientes elementos y documentos: (...)

⁵ Concepto OAJ ANM 20191200270281



Radicado ANM No: 20221200281691

de la solidaridad⁶, de forma que se debe remitir a lo dispuesto al respecto en el Código Civil, norma que contiene las disposiciones sobre obligaciones solidarias.

De manera que independientemente al porcentaje de participación que los diferentes cotitulares hayan acordado (lo cual se reitera corresponde a la esfera de lo privado) corresponde a todos ellos dar cumplimiento a las obligaciones que surjan con ocasión del proyecto minero.

9. *¿Hace la constitución, la jurisprudencia, la ley minera, la ley de contratación pública o el contrato de concesión distinciones jerárquicas o reconocimiento de facultades administrativas a un beneficiario de un título minero respecto de otros que comparten la titularidad del mismo por el solo hecho de ser titulares?*

La ley minera no hace distinción entre cotitulares mineros.

A su vez se reitera que el contrato de concesión minera se celebra entre 2 extremos contractuales, la autoridad minera, y el titular minero (entendiendo por tal la totalidad de cotitulares que puedan llegar a componer el extremo contractual, esto es una o varias personas naturales o jurídicas), bajo este escenario, frente al cumplimiento de obligaciones, aplica el concepto de solidaridad, por su parte frente a los acuerdos que en el marco de lo privado puedan hacer los cotitulares, ello escapa de la orbita de competencia de la ANM.

10. *¿Ha modificado la Agencia Nacional de Minería el concepto jurídico de fecha 2 de abril de 2016 mediante radicado 20163320150701 suscrito por la doctora MARÍA EUGENIA SÁNCHEZ JARAMILLO coordinadora de la época del Grupo de Seguimiento y Control Zona Centro? ¿En caso afirmativo cuáles son esas modificaciones, y cuál es su fundamento constitucional jurisprudencial legal reglamentario y doctrinal?*

Sea lo primero aclarar que el radicado 20163320150701, es la respuesta a una petición particular, por lo que no se constituye en un concepto jurídico, por cuanto la Oficina Asesora Jurídica de la ANM, de conformidad con las funciones asignadas por el Decreto Ley 4134 de 2011, es la dependencia de la entidad llamada a conceptuar jurídicamente en atención a la función de asesoría en la interpretación y aplicación de las normas relacionadas con las funciones, competencias y gestión de cada una de

⁶ Dicha posición de la solidaridad de todos los titulares mineros con los que se celebró el contrato de concesión minera, ha sido confirmada por el Ministerio de Minas y Energía, quien en concepto de su Oficina Asesora Jurídica, No. 512412 del 24/06/2005 señaló sobre la solidaridad, lo siguiente: "El doctrinante Fernando Hiniestrosa, en su libro de las Obligaciones, señala: "Otomotivo de conjunción íntima entre las varias obligaciones con comunidad de sujetos, activos, pasivos o de ambos, es la solidaridad. En ella la razón de ser de la coligación no es ya "la naturaleza de la prestación, sino "la forma de asunción del vínculo, y en últimas, el contenido de la obligación... la solidaridad es un modo de ser de la obligación, impuesto por la Ley o estipulado por las partes, con arreglo al cual cada acreedor tiene un derecho al todo (solidaridad activa) y cada deudor está obligado al todo y responde por el (solidaridad pasiva) (art. 1568 C.C.) como promete a la integridad de los interesados (art. 1569 CC)... El rasgo característico, distintivo de la solidaridad es que en la relación obligatoria, o sea en las relaciones externas (entre acreedor y deudores, no deudor y acreedores) no cabe la división de los créditos o de las deudas, según sea del caso, sin perjuicio de que internamente la situación de cada miembro del respectivo grupo sea autónoma, y en principio tenga una parte de la deuda y solo es aparte".



Radicado ANM No: 20221200281691

las dependencias de la entidad; esto sin perjuicio de las decisiones que las áreas misionales, adopten en casos particulares.

Así, la posición de la entidad frente a las materias objeto de consulta, es la que se establece en el presente concepto, el cual se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

11. *¿En caso de multiplicidad de titulares mineros beneficiarios de un mismo contrato de concesión, existe un mejor derecho, una distinción jurídica especial o un derecho preferente de un titular minero respecto de otros cotitulares mineros?*

Frente a la autoridad minera, ante la existencia de cotitulares mineros de un título, no existe prerrogativa de uno frente a otros, reiterando la aplicación del concepto de solidaridad en los términos previamente expuestos, así como el principio de autonomía empresarial previsto en el Código de Minas⁷.

12. *¿Cuáles son los requisitos jurídicos y técnicos, que debe reunir una modificación al PTO para incluir una bocamina no declarada dentro de este para que la autoridad minera proceda a su evaluación?*

El Programa de Trabajos y Obras, debe contener los elementos y documentos, que se señalan en el artículo 84 del Código de Minas, cualquier modificación a dicho instrumento técnico, debe atender a lo allí establecido, así como a los principios de explotación racional de los recursos naturales no renovables y del ambiente, desarrollo sostenible y del fortalecimiento económico y social del país, además de lo que el área misional encargada de su evaluación considere pertinente.

13. *En el evento en que se tenga la calidad de titular minero, que comparte los mismo derechos de un contrato de concesión ¿se requiere autorización de otros titulares para el ejercicio del derecho fundamental de la libre profesión, el derecho al trabajo dentro de la misma área concesionada?*

Los derechos fundamentales, si bien no deben ser condicionados en cuanto a su ejercicio, están sujetos a ciertos límites, en todo caso, en relación con la temática consultada, se remite a lo señalado en las respuestas anteriores.

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

⁷ Artículo 60. Autonomía empresarial. En la ejecución de los estudios, trabajos y obras de exploración, montaje, construcción, explotación, beneficio y transformación, el concesionario tendrá completa autonomía técnica, industrial, económica y comercial. Por tanto podrá escoger la índole, forma y orden de aplicación de los sistemas y procesos y determinar libremente la localización, movimientos y oportunidad del uso y dedicación del personal, equipos, instalaciones y obras. Los funcionarios de la entidad concedente o de la autoridad ambiental, adelantarán sus actividades de fiscalización orientadas a la adecuada conservación de los recursos objeto de la actividad minera a cargo del concesionario, y garantizar el cumplimiento de las normas de seguridad e higiene mineras y ambientales.



Radicado ANM No: 20221200281691

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: 15/06/2022

Número de radicado que responde: 20211001593092

Tipo de respuesta: Total.

Archivado en: Oficina Asesora Jurídica

PM