

NIT.900.500.018-2



Para contestar cite:
Radicado ANM No.: 20141200314821

Pág. 1 de 8

Bogotá 12 Septiembre de 2014,

Señora:
YESID ALBEIRO SANCHEZ SANDOVAL
Carrera 11 No. 41 – 34
Bucaramanga - Santander

ASUNTO: Solicitud concepto aplicación inciso tercero artículo 165 ley 685 de 2001.

Cordial saludo;

En atención a su solicitud identificada con el radicado número 20145510305882, en la cual realiza una exposición de las disposiciones ambientales en materia minera, contenidas en el Decreto 2655 de 1988 y sus correspondientes decretos reglamentarios, y posteriormente formulación de sus interrogantes, esta Oficina Asesora se permite dar respuesta en los siguientes términos.

1. *“¿De conformidad con lo reglado en los Decretos 2655 de 1988 y 501 de 1995, además de lo contemplado en el artículo 350 de la Ley 685 de 2001, el titular de una licencia minera de explotación tiene derecho a que se le apliquen las normas vigentes al momento en que se expide el acto administrativo de carácter particular que le otorga la licencia minera (antes de la Ley 685) y no las normas posteriores, por ende, lo contemplado en el inciso 3 del artículo 165 de la ley 685 de 2001, no podía desconocer los derechos adquiridos de carácter particular?”*

Como primera medida debemos establecer los efectos que el Decreto 2655 de 1988, le imprimió a los títulos mineros suscritos u otorgados sin inscripción en el Registro Minero, tal como ocurre en el caso expuesta en su pregunta.

“ARTICULO 17. CLASES DE TITULOS MINEROS. La exploración técnica por métodos de subsuelo y la explotación de depósitos y yacimientos de propiedad nacional, solamente se podrán adelantar mediante licencias de exploración, licencias de explotación, aportes y contratos de concesión. Lo aquí dispuesto, no se opone a la actividad minera de subsistencia de que trata el Capítulo XVII de este Código.

Es entendido que también podrán realizarse tales actividades con base en títulos expedidos con anterioridad, debidamente perfeccionados, que conserven su validez.

NIT.900.500.018-2



Para contestar cite:
Radicado ANM No.: 20141200314821

Pág. 2 de 8

El solicitante de licencias, concesiones y aportes, mientras su título no sea inscrito en el Registro Minero, no podrá alegar ninguna situación subjetiva y concreta, oponible a la administración, ni frente a nuevas disposiciones legales que modifiquen o eliminen los sistemas de exploración y explotación mineras.

En el contexto del Decreto 2655 de 1988, la función que cumplía la inscripción en el Registro Minero Nacional en cada uno de los títulos mineros gozaba de especial relevancia para el surgimiento de una situación jurídica, como quiera que sin ella no se reconocía situación subjetiva y concreta, oponible a la administración, ni frente a nuevas disposiciones legales que modifiquen o eliminen.

Para el caso que nos ocupa, las licencias de explotación son actos administrativos unilaterales proferidos por la administración, mediante los cuales se otorgaba el derecho a explorar y explotar, el suelo y el subsuelo mineros de propiedad de la Nación y, por regla general, los actos administrativos expedidos por las autoridades existen y son válidos desde el momento mismo de su expedición y tiene fuerza vinculante desde su notificación, cuando se trata de actos administrativos de carácter particular, sin embargo, en materia minera, tal y como se vislumbra del artículo 17 del Decreto 2655 de 1988, se estableció una excepción a la regla, determinando que la inscripción de dichas licencias en el Registro Minero, es el acto que le permite a los titulares alegar situaciones subjetivas y concretas oponibles a la administración y a nuevas disposiciones legales.

Por su parte, la ley 685 de 2001 establece en sus artículos 14¹, 350² y 352³ como parte de las

¹ "ARTÍCULO 14. TÍTULO MINERO. A partir de la vigencia de este Código, únicamente se podrá constituir, declarar y probar el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal, mediante el contrato de concesión minera, debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional.

Lo dispuesto en el presente artículo deja a salvo los derechos provenientes de las licencias de exploración, permisos o licencias de explotación, contratos de explotación y contratos celebrados sobre áreas de aporte, vigentes al entrar a regir este Código. Igualmente quedan a salvo las situaciones jurídicas individuales, subjetivas y concretas provenientes de títulos de propiedad privada de minas perfeccionadas antes de la vigencia del presente estatuto.

² Código de Minas:

"ARTÍCULO 350. CONDICIONES Y TÉRMINOS. Las condiciones, términos y obligaciones consagrados en las leyes anteriores para los beneficiarios de **títulos mineros perfeccionados o consolidados**, serán cumplidos conforme a dichas leyes." (subrayado y negrilla fuera de texto

...

³ "Los términos, condiciones y obligaciones establecidas en las leyes anteriores para los beneficiarios de títulos mineros perfeccionados, serán cumplidas conforme a dichas leyes y a las cláusulas contractuales correspondientes,..."

NIT.900.500.018-2



Para contestar cite:
Radicado ANM No.: 20141200314821

Pág. 3 de 8

disposiciones especiales y de la transición de la ley, la validez de los títulos mineros que surgieron con ocasión de leyes anteriores, sin embargo como se puede observar de los artículos mencionadas, estos se refieren exclusivamente a aquellos título perfeccionados y consolidados en vigencia de las normas anteriores.

Dicha ley, como parte de la transición de la norma, involucró en su artículo 349⁴ las solicitudes y propuestas que a la entrada en vigencia del nuevo código se hallaren pendientes de otorgamiento o celebración, las cuales, según el artículo citado, continuarán su curso normal hasta su perfeccionamiento.

En igual sentido la ley 685 de 2001, dispuso en el inciso tercero del artículo 165 lo siguiente:

“Los títulos mineros otorgados o suscritos, pendientes de inscripción en el Registro Minero Nacional, con anterioridad a la vigencia de este Código, serán inscritos en el mismo y para su ejecución deberán cumplir con las condiciones y obligaciones ambientales pertinentes.”

Con lo anterior, la Ley 685 de 2001, además de garantizar la aplicación del Decreto 2655 de 1988 en los títulos mineros consolidados y perfeccionados, y las solicitudes presentadas en vigencia de ese decreto, ordenó que aquellos actos o contratos que se encontraran pendientes de la correspondiente inscripción en el Registro Minero, surtieran su trámite, se perfeccionaran y consolidaran con la inscripción, ello también como parte de un proceso de transición de la norma, del que se puede verificar que el legislador no quiso alterar los trámites iniciados en vigencia de leyes anteriores con las nuevas disposiciones.

Por lo tanto, para el caso de las licencias expedidas a las que les resultaba aplicable el Decreto 501 de 1995, modificado por el Decreto 1481 de 1996, y que se encontraban condicionadas a la obtención de los permisos ambientales para efectuarse su inscripción en el Registro Minero, que como se mencionó anteriormente es elemento esencial para que surta sus efectos, con ocasión

⁴ “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.”

NIT.900.500.018-2



Para contestar cite:
Radicado ANM No.: 20141200314821

Pág. 4 de 8

de la expedición de la ley 685 de 2001 debieron inscribirse en el Registro Minero no en desconocimiento de derechos sino garantizando su consolidación y reconocimiento.

Así las cosas, dicha condición se sustituyó a que una vez inscrito el título en el Registro Minero se obtuvieran los permisos ambientales para poder iniciar sus actividades mineras, validando de este modo la existencia de tales títulos y la aplicación de la norma bajo la cual se inició el trámite en el marco de la transición de la ley.

Todo lo anterior en virtud de la facultad discrecional del legislador para determinar la vigencia de una ley en el tiempo.

Así las cosas, esta Oficina Asesora considera, contrario a lo señalado por el peticionario, que la ley 685 de 2001 amparó los derechos de los títulos que se encontraban pendientes de surtir el proceso de inscripción en el Registro Minero, estableciendo que los mismos continuarían su trámite con las disposiciones anteriores, de conformidad con lo establecido en los artículos 349 y 350 del mismo cuerpo normativo.

En todo caso, en relación con el cuestionamiento a la legalidad del inciso tercero del artículo 165 de la ley 685 de 2001, por la presunta vulneración de derechos adquiridos, podrá ser discutida frente a los jueces de la República, teniendo en cuenta que la determinación de la misma escapa a la órbita funcional de la ANM.

Lo anterior teniendo en cuenta que el objeto para el cual fue creada la Agencia Nacional de Minería es el de administrar integralmente los recursos minerales de propiedad del estado, promover su aprovechamiento, realizar el seguimiento y control de los Títulos Mineros conforme a las leyes vigentes, y no el de determinar si la ley minera trasgrede derechos de los particulares, pues debemos recordar que la ley 685 de 2001, ha sido objeto de discusión en la Corte Constitucional mediante *sentencias C-339 de 2002 y C-891 de 2002*, y adicionalmente tal como se señaló anteriormente esta Oficina Asesora considera que más que afectar derechos, reconoce las situaciones jurídicas pendientes de consolidación, y les atribuye efectos.

2. *“¿El termino de 10 años de duración de la licencia minera de explotación deben ser contabilizados desde el momento de la inscripción en el Registro Minero o desde el momento en que efectivamente se obtuvo la ejecutoria de la resolución que otorga Licencia Ambiental en el Proyecto Minero?”*

NIT.900.500.018-2



Para contestar cite:
Radicado ANM No.: 20141200314821

Pág. 5 de 8

En relación con el plazo de duración de las Licencias de explotación, el Decreto 2655 de 1988, estableció lo siguiente:

*“ARTICULO 46: Plazo de la licencia de explotación. Durante la licencia de explotación, los trabajos, obras de desarrollo y montaje se deberán realizar dentro del primer año, pero se podrá iniciar la explotación en cualquier tiempo, dando aviso al Ministerio. **La licencia tendrá una duración total de diez (10) años que se contarán desde su inscripción en el Registro como título de explotación.**”*

...” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Por lo anterior, la norma minera fue clara al establecer el que tiempo total de la licencia de explotación es de diez (10) años, así como también estableció el momento a partir del cual éste comienza a correr, el cual corresponde a la inscripción del título en el Registro Minero, ello en concordancia con el artículo 290 de la misma norma, como quiera que el Registro Minero es el instrumento de validez y perfeccionamiento de los Títulos Mineros.

Ahora bien, en relación con la disposición del inciso tercero del artículo 165 del actual Código de Minas, transcrito anteriormente, los títulos mineros otorgados o suscritos debían inscribirse en el Registro Minero, independientemente que contaran con el instrumento ambiental para adelantar la actividad, imprimiéndole validez y firmeza al Título Minero, sin perjuicio de que la ejecución de las labores se condicionaran a la obtención de los permisos ambientales correspondientes, como quiera que se trataba de asuntos sin consolidar que sólo obtuvieron su perfeccionamiento o consolidación por la aplicación del tránsito de la ley 685 de 2001.

3. *“¿En el evento que la fecha de inscripción en el Registro Minera hoy día supere el termino de 10 años de duración de la Licencia Minera, pero la fecha de otorgamiento de la Licencia Ambiental que le permitía desarrollar en realidad la explotación que fue posterior a la de inscripción en el registro minero, no se encuentre vencida, puede el titular Minero hacer uso de su derecho de prorrogar su licencia minera o convertirla en un contrato de concesión, de conformidad con el artículo 46 del Decreto 2655 de 1988?”*

Para acceder a la prórroga o hacer uso del derecho de preferencia, el titular de la licencia debe



NIT.900.500.018-2



Para contestar cite:
Radicado ANM No.: 20141200314821

Pág. 6 de 8

cumplir con los requisitos y condiciones establecidos el Decreto 2655 de 1988, en especial lo señalado en el inciso segundo del artículo 46:

“...

Dos (2) meses antes del vencimiento, su beneficiario, podrá solicitar su prórroga por una sola vez y por un término igual al original, o hacer uso del derecho de preferencia para suscribir contrato de concesión. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Así, los beneficiarios de licencias de explotación que pretendan prorrogar sus actividades o hacer uso del derecho de preferencia para suscribir contrato de concesión, deberán solicitarla con una antelación de dos (2) meses al vencimiento su inscripción en el Registro Minero, tal como se expuso en la respuesta a su segundo interrogante.

Lo anterior, cobra relevancia con la aplicación que se debe dar al artículo 27 del Código Civil, cuando señala como regla hermenéutica que: “*Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. ...*”, regla que ha sido desarrollada por el H. Consejo de Estado⁵

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Radicación 1570 CP: Mario Alario Mendez. Julio 18 de 1996

“Finalmente, cabe señalar, interpretar la ley es escudriñar y determinar su sentido, y las reglas de interpretación que vienen dadas por la ley, especialmente en los artículos 27, 28, 29, 30, 31 y 32 del Código Civil. Tales reglas tienen no solo el valor doctrinal y lógico, sino también eficacia obligatoria, de manera que el juez ha de interpretar la ley según el modo impuesto por la ley misma.

La primera de tales reglas, contenida en el artículo 27, enseña que no puede desatenderse el tenor literal de la ley clara a pretexto de consultar su espíritu, y sólo para interpretar una expresión oscura de la ley puede recurrirse a su intención o espíritu, a condición de que se encuentre claramente manifestado en la disposición misma o en la historia fidedigna de su establecimiento. Don Andrés Bello, autor de la norma, comentó al respecto:

“Nos inclinamos a creer que muchas cuestiones no se suscitarían o llegarían con más facilidad a una solución satisfactoria, si por una y otra parte se siguiesen unas mismas reglas de interpretación legal. Pero mientras unos adhieren estrictamente al texto y tratan de licenciosa la inteligencia de sus antagonistas, otros creen que lo sublime de la hermenéutica legal es internarse en la mente del legislador y asistir a sus consejos por este medio, según conciben, se toman por guía, no las palabras de la ley, sino su intención, su idea. Pero lo que sucede las más de las veces es que el intérprete sustituye a la idea del legislador la suya propia. Y de aquí tantas y tan encontradas opiniones sobre la inteligencia de los textos más claros. Nosotros creemos que lo más seguro es atenerse a la letra; que no debemos ampliarla o restringirla, sino cuando de ella resulten evidentes absurdos o contradicciones; y que todo otro sistema de interpretación abre ancha puerta a la arbitrariedad, y destruye el imperio de la ley” (Obras Completas de Andrés Bello, Código Civil de la República de Chile. Caracas, Ministerio de Educación, Biblioteca Nacional, 1954, t. XII, vol. I, p. 42).

Por defectuosa que parezca la ley, es la ley. Y el juez, que no hace la ley sino que debe cumplirla, no puede apartarse de la misma ni desconocer las reglas de interpretación legalmente establecidas, ni siquiera a pretexto de consultar “las exigencias hermenéuticas del Estado Social de Derecho”, cualquier cosa que eso signifique, para declarar ajustado a la ley lo que no lo está.”

NIT.900.500.018-2



Para contestar cite:
Radicado ANM No.: 20141200314821

Pág. 7 de 8

4. *“¿El acto administrativo de carácter particular que otorgó una Licencia Minera de explotación y en su parte resolutive sujetó a la condición de acceder a la Licencia Ambiental, para poder disfrutar del derecho minero, pudo haber sido modificado o desconocido por una norma general (artículo 165 de la Ley 685 de 2001) sin contar con la autorización previa del titular del derecho particular para que se surtiera la modificación de la condición para acceder a disfrutar su derecho?”*

En primer lugar es importante señalar que la Constitución Política de 1991, establece diferentes tipos de leyes, entre las cuales se destacan *las leyes estatutarias⁶, las leyes orgánicas⁷, las leyes de autorizaciones⁸, las leyes que conceden facultades extraordinarias⁹, las leyes ordinarias, leyes especiales*, entre otras, las cuales tienen un nivel específico y jerárquico en el ordenamiento jurídico, que no es dable alterar pues bien, la ley general regula un ordenamiento en el sentido más amplio al cual se remiten las normas especiales cuando estas requieren ser completadas, y las leyes especiales regulan temas específicos que va dirigida a una actividad específica, como la ley 685 de 2001, razón por la cual, el artículo 165 del actual Código de Minas no es una norma general, al respecto la corte constitucional en sentencia C- 669 de 2004 señaló.

“... el ejercicio de la función legislativa se lleva a cabo a través de diferentes tipos de leyes, que pueden ser agrupadas en dos grandes categorías: las leyes ordinarias o comunes y las leyes especiales. Las distinciones entre esas categorías se refieren a aspectos materiales y

⁶ Constitución Política de Colombia:

“ARTICULO 152. Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias :

a. Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección;

b. Administración de justicia;

c. Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales;

d. Instituciones y mecanismos de participación ciudadana;

e. Estados de excepción.

f. La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.

g. Las materias expresamente señaladas en los artículos 116 y 221 de la Constitución, de conformidad con el presente acto legislativo.”

⁷ Constitución Política de Colombia: **“ARTICULO 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.”**

⁸ Constitución Política de Colombia: **“ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:**

...
9. Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. El Gobierno rendirá periódicamente informes al Congreso sobre el ejercicio de estas autorizaciones.”

⁹ Constitución Política de Colombia artículo 150. **“...10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.”**

NIT.900.500.018-2



Para contestar cite:
Radicado ANM No.: 20141200314821

Pág. 8 de 8

de procedimiento señalados en la Constitución Política. De una parte, el Constituyente reservó algunas materias para ser incorporadas en el ordenamiento nacional a través de ciertos tipos especiales de ley, con lo cual, los asuntos que no hagan parte de dicha reserva harán parte del ámbito de configuración ordinaria del legislador.."

Por otra parte, de las respuestas brindadas en los numerales anteriores, se considera que de contener algún acto administrativo condicionamientos al ejercicio de las actividades mineras, relacionados con la obtención de permisos ambientales, esto sería concordante con lo señalado en el inciso tercero del artículo 165 del actual Código de Minas, como quiera que, si bien contempla la inscripción de los títulos mineros en el Registro Minero Nacional, de igual manera el ejercicio de actividades mineras se condicionó a cumplir con las obligaciones ambientales.

5. *"¿El titular de una Licencia Minera de Explotación tiene la obligación de constituir la póliza minero ambiental del artículo 280 de la Ley 685 de 2001?"*

Como lo hemos tratado a lo largo del presente concepto, las normas que rigen las solicitudes y propuestas presentadas en vigencia del Decreto 2655 de 1988, así como los títulos mineros perfeccionados y consolidados en vigencia de leyes anteriores, se rigen conforme a dichas leyes, razón por la cual, las licencias de explotación se rigen por el mencionado Decreto.

De esta manera esperamos haber atendido sus las inquietudes, aclarando que el presente concepto se emite de conformidad con el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, razón por la cual, su alcance no es de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Cordialmente

ANDRES FELIPE VARGAS TORRES
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Angela Paola Alba Muñoz
Revisó: Andres Felipe Vargas
Número de radicado que responde: 20145520305882
Tipo de respuesta Total (x) Parcial()
Archivado en: consecutivo Oficina Asesora Jurídica